

INTRODUCTION

1. La notion de contentieux administratif

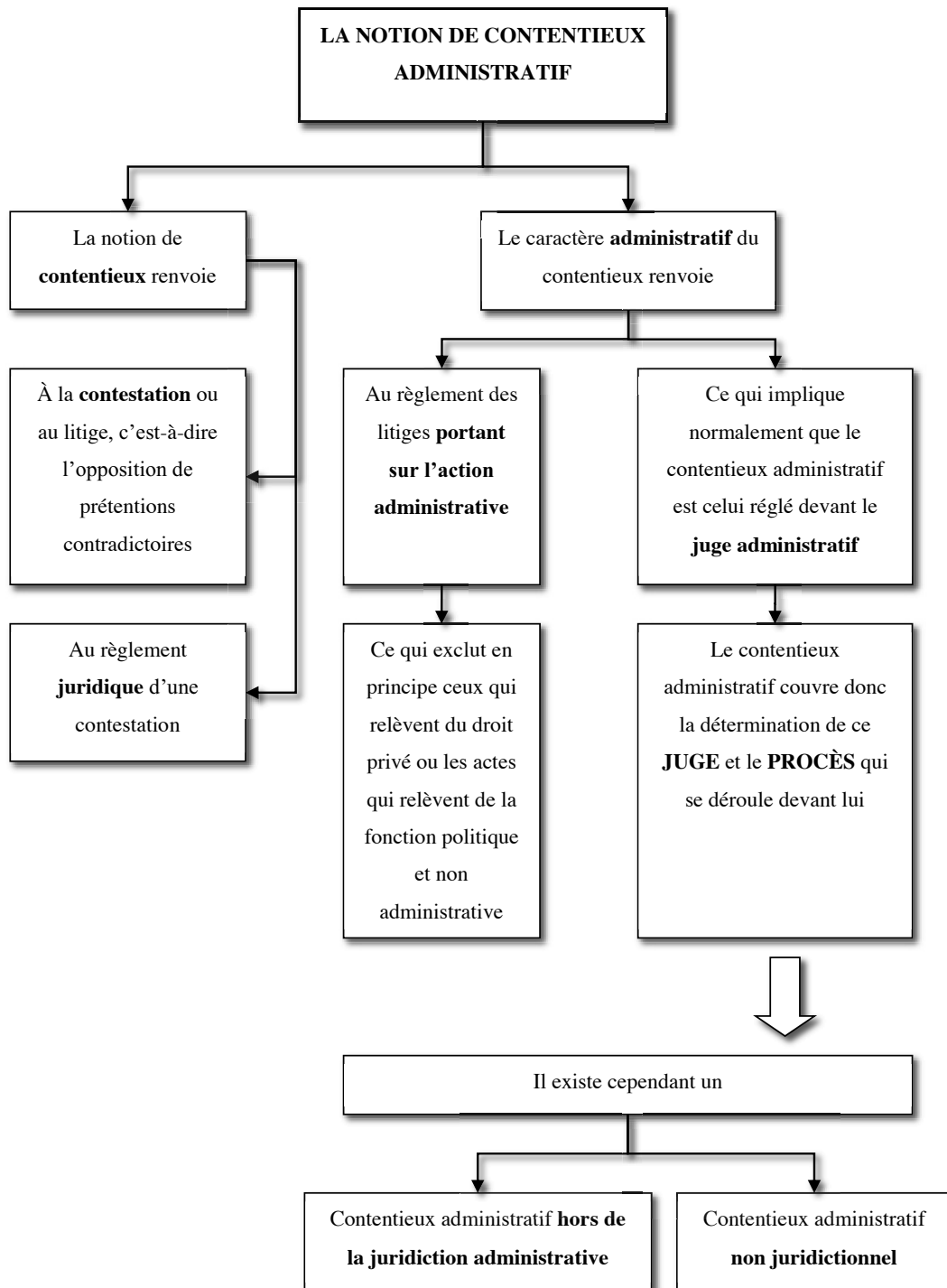
La notion de **contentieux** n'est **pas propre au droit administratif** mais commune à toutes les branches du droit (droit pénal, droit civil...). Le terme correspond à la **contestation** ou encore au litige, c'est-à-dire à l'opposition de deux prétentions. Il signifie aussi **règlement juridique** de ce litige. Ainsi, une juridiction peut prendre des décisions qui ne relèvent pas du contentieux dans le sens où cette décision ne tranche pas un litige entre des parties (par exemple : lorsque le président d'une juridiction répartit les affaires entre les magistrats).

Le contentieux **administratif** est le **règlement des litiges portant sur l'action administrative** : c'est-à-dire en principe les actes des personnes publiques sauf ceux qui relèvent du droit privé ou les actes qui relèvent de la fonction politique et non administrative. De sorte que le contentieux administratif ne se confond pas avec le contentieux impliquant l'administration.

Le contentieux de l'action administrative est donc en général du ressort du **juge administratif**, ce qui renvoie largement à la détermination de ce **juge** et au **procès** qui se déroule devant lui : ce sont les questions qui formeront l'objet essentiel de cet ouvrage.

Cependant, il existe un contentieux administratif hors de la juridiction administrative et même un contentieux administratif non juridictionnel que nous traiterons dans cette introduction.

1. La notion de contentieux administratif



2. Le contentieux administratif hors de la juridiction administrative

2.1. Le contentieux de l'action administrative devant la juridiction judiciaire

2.1.1. La compétence fondée sur la jurisprudence

Deux cas de compétence du juge judiciaire ont été ouverts par la jurisprudence : la **voie de fait** et l'**emprise irrégulière** (voir chapitre 2). Par ailleurs, le juge judiciaire, en matière **civile** (juge civil ou juge pénal statuant en matière civile) **doit** saisir le juge administratif (par une question préjudicielle) dans le domaine de l'**interprétation** des actes **individuels** et de l'**appréciation de légalité** des actes administratifs **réglementaires et individuels**, **sauf** en matière de fiscalité (T.C. 7 décembre 1998, *District urbain de l'agglomération rennaise*) ; pour l'interprétation d'un acte est « clair » (le sens de la règle ne pose pas de problème) ; pour l'appréciation de légalité, en cas de voie de fait (T.C. 30 octobre 1947, *Barinstein*) , ou en vertu du principe de bonne administration de la justice et du nécessaire délai raisonnable de jugement (T.C. 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*) : soit s'il existe une **jurisprudence administrative établie** qui permet manifestement au juge judiciaire d'accueillir une contestation contre un acte administratif, soit si l'acte administratif en cause est contraire au droit de l'Union européenne (le juge judiciaire doit alors en écarter l'application) ou susceptible de l'être (le juge judiciaire peut saisir directement la C.J.U.E.)

Le juge judiciaire, en matière **civile**, **peut interpréter** les actes administratifs **réglementaires**, sans avoir à recourir au juge administratif (T.C. 16 juin 1923, *Septfonds*).

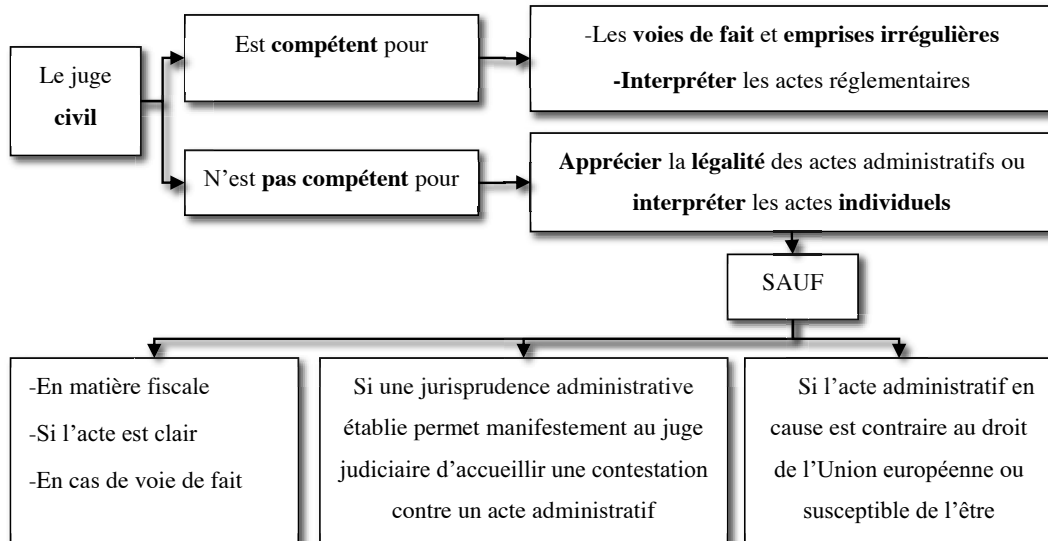
2.1.2. La compétence du juge judiciaire établie par le législateur

Le **législateur** peut **délimiter** les compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire mais il doit respecter les **réserves constitutionnelles de compétence** établies au profit de ces derniers par le juge constitutionnel (C.C. 224 DC du 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*) ; le législateur peut outrepasser cette réserve au nom d'une bonne administration de la justice justifiant la constitution de **blocs de compétence** au profit d'un seul juge (judiciaire ou administratif) mais le juge semble réticent à cette exception (T.C. 6 juin 1989, *S.A.E.D.E.*). Le législateur a ainsi **établi la compétence du juge judiciaire**, par ex. : en matière de responsabilité des personnes publiques du fait des dommages causés par les véhicules (loi du 31 décembre 1957) ; en fixant que « *les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* » (art. 111-5 du Code pénal).

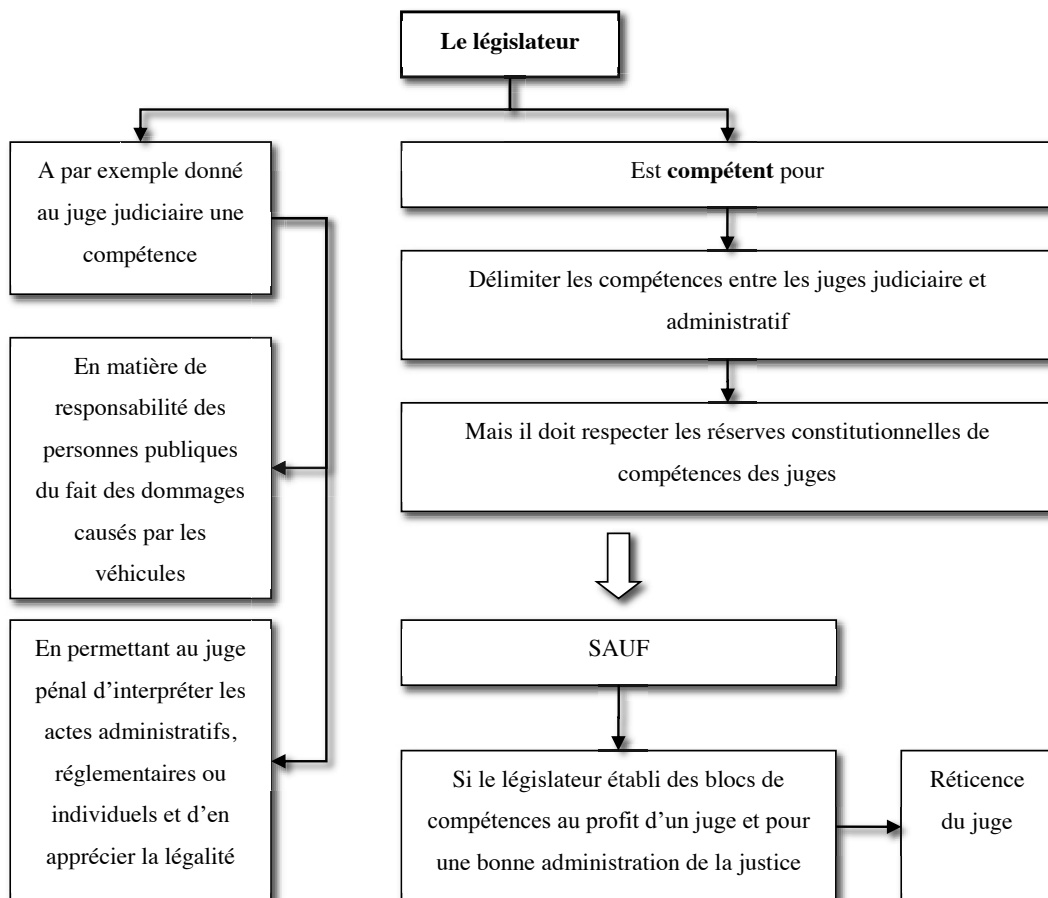
2. Le contentieux administratif hors de la juridiction administrative

2.1. Le contentieux de l'action administrative devant la juridiction judiciaire

2.1.1. La compétence fondée sur la jurisprudence



2.1.2. La compétence du juge judiciaire établie par le législateur



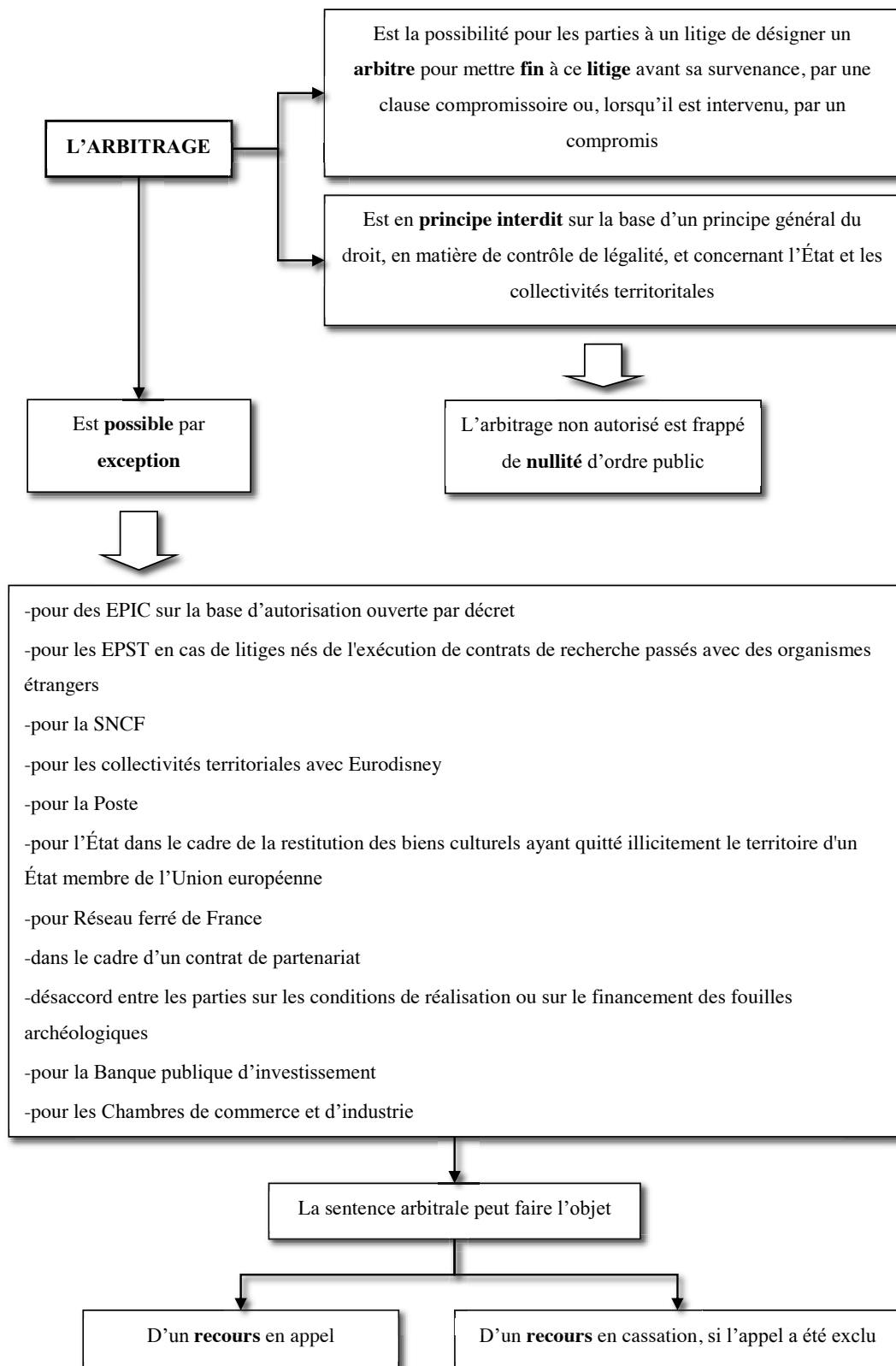
2.2. Le contentieux de l'action administrative devant un arbitre

L'arbitrage est la possibilité pour les parties à un litige de désigner un arbitre pour mettre fin à ce litige avant sa survenance, par une clause compromissoire ou, lorsqu'il est intervenu, par un compromis. **L'interdiction** de l'arbitrage relatif au contentieux de l'action administrative a été reconnue par le C.E. (C.E. 19 février 1823, *Héritiers Guérard*), qui a fait de cette interdiction un principe général du droit (C.E. 13 février 1957, *Société nationale de vente des surplus*), puis par le C.C. dans le domaine du contrôle de légalité, les juridictions administratives ayant un monopole (C.C. 224 DC du 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*) et par le code civil : « *on ne peut compromettre (...) sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public* » (art. 2060 alinéa 1 du Code civil ; art. L. 432-1 CRPA).

Cependant, il est **possible** de recourir à l'arbitrage (art. L. 311-6 du CJA) sur la base de législations particulières : l'art. 7 de la loi du 9 juillet 1975 portant dispositions diverses relatives à la réforme de la procédure civile (autorisation par décret des EPIC à compromettre) ; l'art. L. 321-4 du code de la recherche (les EPST en cas de litiges nés de l'exécution de contrats de recherche passés avec des organismes étrangers) ; l'art. 25 de la loi du 30 décembre 1982 (la SNCF) ; l'art. 9 de la loi du 19 août 1986 (des collectivités territoriales avec Eurodisney) ; l'art. 28 de la loi du 2 juillet 1990 (la Poste) ; l'art. 24 de la loi du 3 août 1995 (l'État dans le cadre de la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne) ; l'art. 3 de la loi du 13 février 1997 (Réseau ferré de France) ; l'art. 90 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 en matière de marché de partenariat ; l'art. L. 523-10 du code du patrimoine (en cas de désaccord entre les parties sur les conditions de réalisation ou sur le financement des fouilles archéologiques) ; l'art. 5 de l'ordonnance du 29 juin 2005 (concernant la Banque publique d'investissement) ; l'art. 62 de la loi du 2 août 2005 (concernant les Chambres de commerce et d'industrie).

L'arbitrage non autorisé est frappé de **nullité** d'ordre public (C.E. 17 juillet 1946, *Ministre des Travaux publics*). La sentence arbitrale autorisée peut faire l'objet d'un **recours** en appel (C.E. 4 janvier 1957, *Lamborot*) ou en cassation (si l'appel a été exclu, cas de la loi du 19 août 1986).

2.2. Le contentieux de l'action administrative devant un arbitre



3. Le contentieux administratif non juridictionnel

3.1. Les recours administratifs

Un recours administratif est une « *réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative* » (art. L. 410-1 CRPA). Un recours administratif peut toujours être exercé contre une décision administrative dans le délai du recours contentieux (art. L. 411-2 CRPA).

Le recours administratif, lorsqu'il est introduit dans le délai de recours contentieux, **interrompt ce délai et le proroge** (un nouveau délai repart) à compter de la réponse explicite ou implicite (silence de 2 mois, art. L. 411-7 CRPA) de l'administration.

Les recours administratifs sont **adressés** à une **autorité administrative**. Si l'autorité saisie est incompétente, elle est obligée de transmettre le recours à l'autorité compétente (art. L.114-2 CRPA).

Ils sont généralement **facultatifs**, cependant le **recours administratif préalable obligatoire (RAPO)** conditionne l'exercice ultérieur du recours contentieux (par ex. pour les agents civils et militaires concernant une décision relative à leur situation personnelle, art. 23 de la loi du 30 juin 2000).

Il existe **plusieurs types** de recours administratifs (gracieux, hiérarchique et de tutelle) mais ils ne peuvent pas se cumuler entre eux (C.E. 16 mai 1980, *Clinique Sainte-Croix*) ; si un recours gracieux et un recours hiérarchique ont été introduits, il faut attendre le rejet des deux pour que le délai de recours contentieux recommence à courir (art. L. 411-2 CRPA).

Ils doivent être exercés dans le **délai** de recours contentieux (2 mois en général) applicable à l'acte mis en cause.

3.1.1. Le recours gracieux

Le **recours gracieux** est un « *recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée* » (art. L. 411-1 CRPA).

Il peut être exercé même en **l'absence de texte** le prévoyant (C.E. 23 mars 1945, *Vinciguerra*).

Le recours gracieux a pour **objet** une demande soit :

- d'annulation de l'acte litigieux
- d'abrogation de l'acte litigieux
- de modification de l'acte litigieux