



LE **CONTENTIEUX** **ADMINISTRATIF**

***EN CARTES
MENTALES***

Thibaut Leleu
Alice Minet-Leleu



Introduction

1. Le droit du contentieux administratif correspond à l'ensemble des règles de procédure applicables aux actions juridictionnelles intentées devant le juge administratif en cas de litiges impliquant l'administration. En d'autres termes, il regroupe les règles applicables au procès administratif et constitue le pendant du droit de la procédure civile ou du droit de la procédure pénale.

2. Matière relevant du droit administratif au sens large, le droit du contentieux administratif est un droit processuel qui se distingue du droit administratif matériel, tels le droit administratif général, le droit administratif des biens, le droit des contrats administratifs ou encore le droit de la fonction publique, qui regroupent les règles de fond applicables à l'administration. Il n'en demeure pas moins que le droit du contentieux administratif est intimement lié à ces différents droits matériels, de par leur origine commune essentiellement jurisprudentielle.

3. Destiné principalement aux étudiants de 3^e année de Licence de Droit et aux candidats aux concours administratifs, l'ouvrage repose sur un plan classique qui présente l'ordre juridictionnel administratif (Partie I), les recours susceptibles d'être exercés devant le juge administratif (Partie II) et les règles applicables à l'instance (Partie III). Plus didactique que doctrinal, il aborde les enjeux de la matière de manière synthétique, pédagogique et illustrée. Il est à jour des dernières actualités textuelles et jurisprudentielles au 15 mai 2022.

4. Au préalable, l'introduction vise à délimiter le champ du contentieux administratif en évoquant la compétence du juge administratif et les modes alternatifs de règlement des litiges et à en présenter les sources.

Section 1. La délimitation de la compétence du juge administratif

5. Le droit du contentieux administratif correspond à un corpus de règles de procédure qui encadrent la résolution des différends relevant de la compétence du juge administratif. Le dualisme juridictionnel impose de tracer la frontière entre la compétence du juge administratif et celle du juge judiciaire pour délimiter le champ d'application des règles du contentieux administratif.

§ 1. Le partage de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire

6. En principe, le juge judiciaire est compétent pour les litiges opposant des personnes privées et le juge administratif l'est pour les litiges impliquant l'administration. D'ailleurs, la compétence du juge administratif pour statuer sur l'annulation et la réformation des actes administratifs pris par les personnes publiques a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Cependant, la loi et la jurisprudence prévoient de nombreuses dérogations à cette répartition de principe en confiant au juge judiciaire le soin de trancher certains litiges administratifs.

7. D'une part, la décision précitée de 1987 admet des exceptions à la compétence constitutionnelle du juge administratif. Il existe en effet des matières qui sont réservées par nature à l'autorité judiciaire, à l'instar des décisions de l'administration relatives à l'état civil, de celles qui mettent en cause, selon la théorie de la voie de fait, la liberté individuelle ou le droit de propriété (TC, 17 juin 2013, *M. Bergoend c/ soc. ERDF Annecy Léman*, n° 3911, *Lebon*, p. 370), ou encore de celles qui portent sur le fonctionnement du service public de la justice judiciaire (TC, 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, n° 01420, *Lebon*, p. 642). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a autorisé le législateur à créer des blocs de compétences au profit du juge judiciaire dans un souci de bonne administration de la justice (ex. : le contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence relève du juge judiciaire en vertu de l'article L. 464-7 du code du commerce afin d'unifier, au profit de ce dernier, l'ensemble du contentieux de la concurrence).

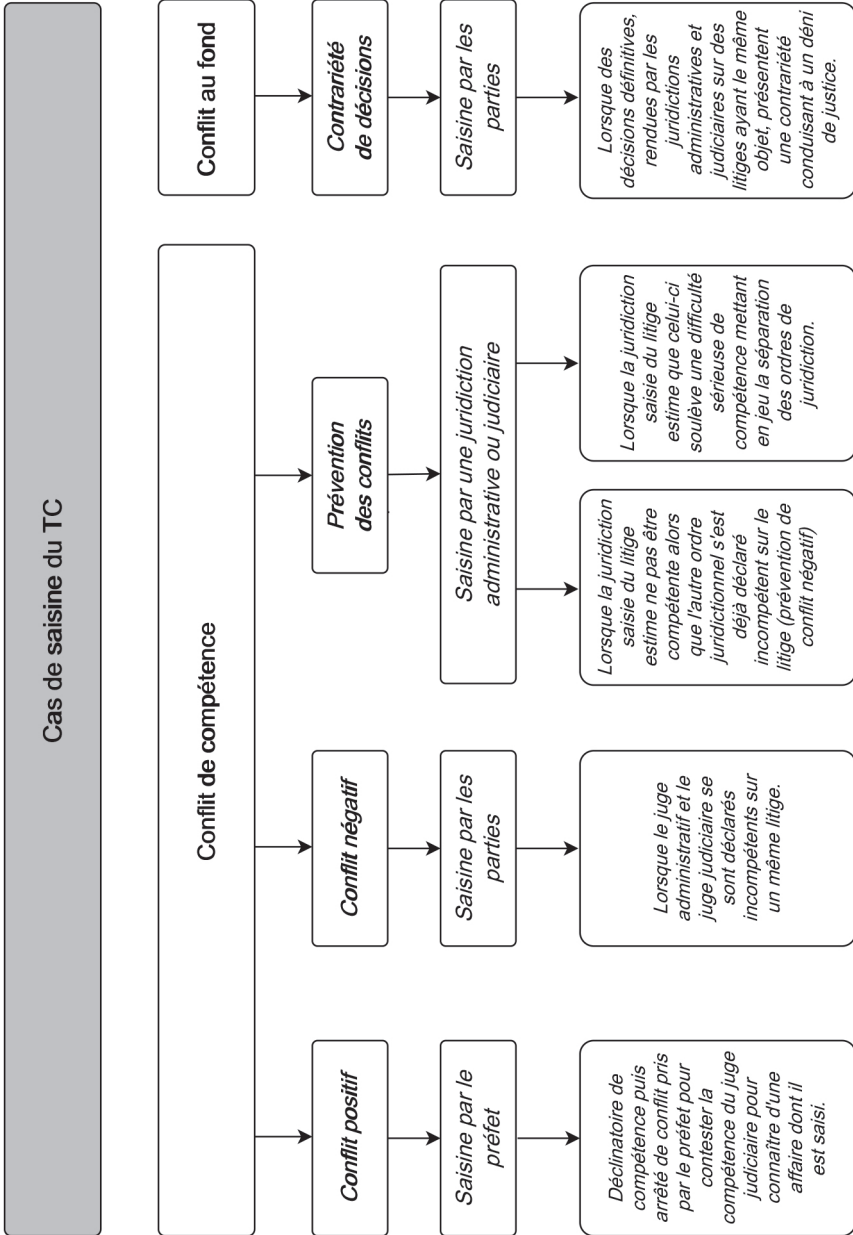
8. D'autre part, au sein de la compétence non constitutionnalisée du juge administratif, les îlots de compétence du juge judiciaire sont fréquents. L'exemple le plus classique est celui du contentieux des services publics industriels et commerciaux (TC, 22 janv. 1921, *Soc. commerciale de l'ouest africain*, n° 00706, *Lebon*, p. 91). En matière de responsabilité de l'administration, plusieurs lois ont confié au juge judiciaire certains régimes spécifiques (ex. : loi n° 57-1424 du 31 déc. 1957 à propos des actions tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule administratif). Enfin, concernant la contestation par

voie d'exception des actes administratifs, le juge pénal peut interpréter l'acte et en apprécier la légalité (art. 111-5 du code pénal). En revanche, si le juge civil peut interpréter lui-même un acte administratif, il est tenu de poser une question préjudicielle au juge administratif (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, n° 00732, *Lebon*, p. 498), à moins que la contestation puisse manifestement être accueillie au vu d'une jurisprudence établie ou qu'elle porte sur la conformité de l'acte au droit de l'Union européenne (TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chêneau*, n° 3828, *Lebon*, p. 698). On notera que cette solution a été transposée aux questions préjudicielles posées par le juge administratif au juge judiciaire (CE, sect., 23 mars 2012, *Féd. SUD Santé sociaux*, n° 331805, *Lebon*, p. 102).

§ 2. Le Tribunal des conflits, régulateur du partage de compétence

9. Le Tribunal des conflits résout les difficultés relatives au partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels. Il a été créé une première fois sous la 2nde République par la Constitution de 1848, lorsque le Conseil d'État a bénéficié de la justice déléguée. Mais il a été supprimé quelques années plus tard lors de l'avènement du 2nd Empire qui a restauré la justice retenue. Au début de la 3^e République, la loi du 24 mai 1872 a rétabli définitivement la justice déléguée au profit du Conseil d'État et a fait réapparaître le Tribunal des conflits. Demeurée inchangée pendant près d'un siècle et demi, cette juridiction paritaire composée de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation a été réformée par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 qui a notamment modifié sa présidence. Jusqu'alors, la présidence du Tribunal des conflits appartenait en droit au garde des Sceaux, mais elle était assurée, dans les faits, par le vice-président du Tribunal des conflits qui était élu parmi ses membres. Le ministre n'avait alors vocation à siéger qu'en cas de partage des voix, ce qui en pratique était très exceptionnel (le dernier exemple date de 1997). Considérée comme une atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité des juridictions, cette présidence du ministre de la justice a été supprimée par la loi précitée de 2015. Désormais, la présidence est assurée par l'un des membres du Tribunal qui est élu pour trois ans. Il s'agit, pour la période 2020-2022, de Rémy Schwartz, conseiller d'État.

10. S'agissant de sa mission de départiteur, le Tribunal des conflits peut être saisi, en cas de conflit, selon les modalités suivantes :



11. La mission du Tribunal des conflits étant de veiller à la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, il n'a en principe pas vocation à résoudre au fond les litiges pour lesquels il existe un conflit de compétence. Ainsi, après avoir déterminé l'ordre juridictionnel compétent, il lui attribue le litige pour qu'il le tranche. Cependant, il existe deux hypothèses dans lesquelles le Tribunal des conflits statue au fond.

12. Depuis une loi du 20 avril 1932, il peut être saisi pour juger une affaire lorsque le juge judiciaire et le juge administratif ont admis leur compétence sur un même litige et ont rendu des jugements définitifs contradictoires qui conduisent à un déni de justice. La décision du Tribunal des conflits n'est alors susceptible d'aucun recours (V. pour un rare exemple de cette saisine : TC, 9 mai 2016, *M. et Mme Yves B. c/ ministère des finances et des comptes publics*, n° 4047, inédit : le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur le fond du litige puisqu'il a considéré que les deux décisions de justice litigieuses ne portaient pas sur le même objet et n'apparaissaient pas contradictoires).

13. La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 a créé un nouveau cas de jugement au fond par le Tribunal des conflits. Elle lui a en effet donné compétence pour « connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui ». Le Tribunal des conflits a rendu sa première décision sur ce fondement le 8 juin 2020 et a admis la responsabilité de l'État vis-à-vis d'une commune, partie à une procédure contentieuse ayant duré plus de douze ans (TC, 8 juin 2020, *Cne de Saint-Esprit*, n° 4185, *Lebon T.*, p. 981).

Section 2. Les modes alternatifs de règlement des litiges

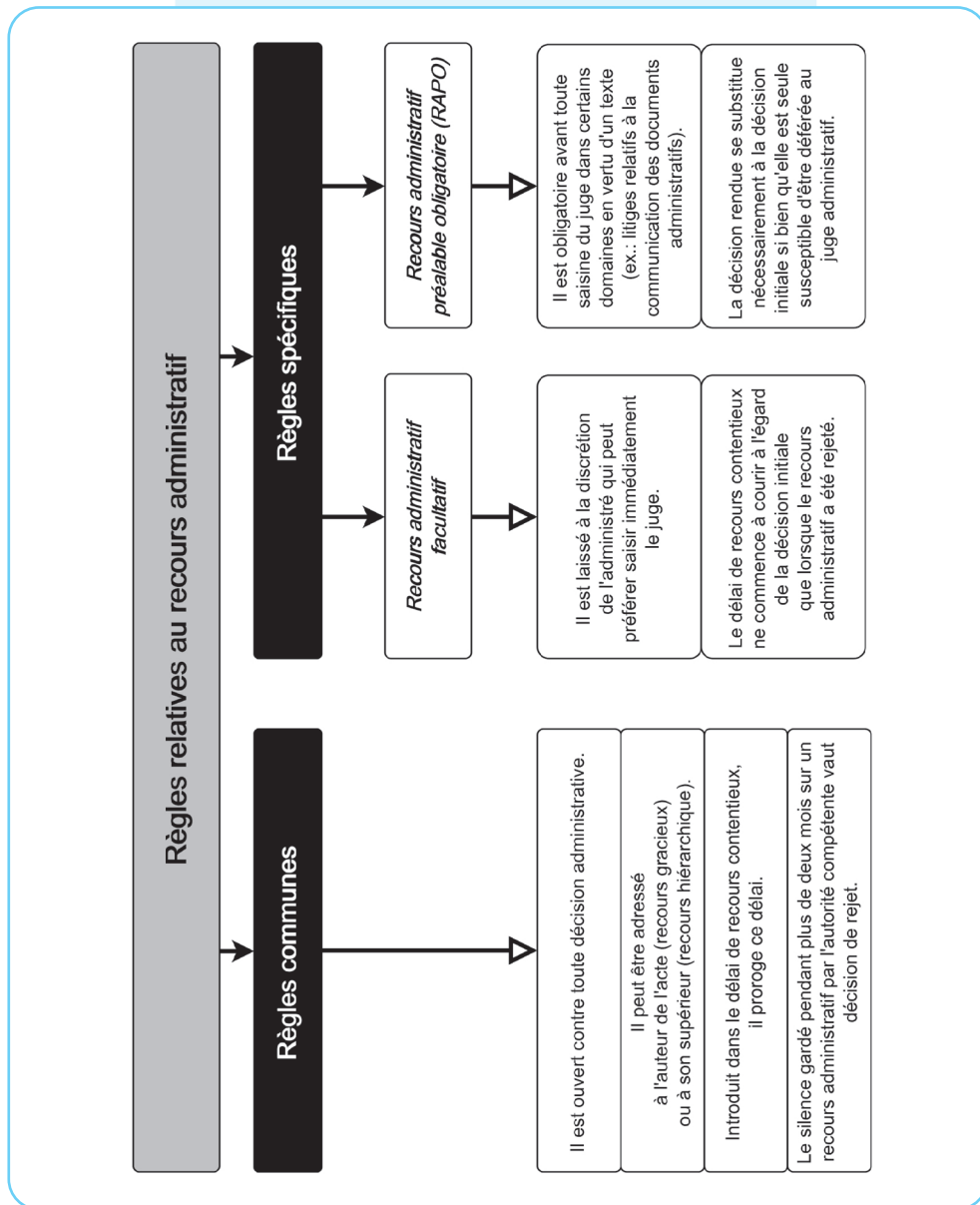
14. Parce qu'ils permettent la résolution de certains litiges administratifs en dehors du juge administratif, les modes alternatifs de règlement des litiges constituent l'une des réponses à l'encombrement des juridictions administratives. C'est pourquoi, les pouvoirs publics tentent d'en développer l'usage.

§ 1. Les procédures non juridictionnelles

15. Le **recours administratif préalable** constitue l'alternative au juge administratif la plus classique. Il consiste à demander à l'administration elle-même de revenir sur la décision administrative litigieuse en invoquant des arguments de droit ou des éléments d'opportunité. Ouvert de plein droit même en l'absence de texte (CE, sect., 23 mars 1945, *Sieur Vinciguerra*, n° 65618,

Lebon, p. 56), il peut prendre la forme d'un recours administratif gracieux intenté auprès de l'auteur de l'acte ou d'un recours hiérarchique intenté auprès du supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte. Si l'administré n'obtient pas satisfaction, il conserve la possibilité de saisir le juge administratif. Les caractéristiques principales du recours administratif préalable, énoncées à l'article L. 411-2 du CRPA, sont les suivantes :

Carte mentale 2. Règles relatives au recours administratif



16. Parce qu'il offre à l'administration l'occasion de rectifier par elle-même ses décisions illégales, le recours administratif constitue une procédure efficace pour éviter une action contentieuse. C'est pourquoi, le législateur a imposé l'exercice d'un tel recours dans de nombreux domaines : litiges relatifs à certains impôts (art. R. 190-1 du LPF) ; litiges relatifs au refus de visa d'entrée en France (art. D. 312-3 du CESEDA) ; litiges relatifs aux décisions concernant le revenu de solidarité active (art. L. 262-47 du CASF) ; litiges relatifs au refus de communication d'un document administratif (art. L. 342-1 du CRPA) ou encore litiges relatifs au forfait post-stationnement (art. L. 2333-87 du CGCT).

17. L'existence de ces recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) implique que l'administré ne peut saisir le juge administratif sans avoir auparavant exercé un recours administratif. S'il ne respecte pas cette obligation, son recours juridictionnel est irrecevable, et ce, même si un recours administratif a été intenté contre la même décision par un autre administré (CE, sect., 28 juin 2013, *SAS Coutis*, n° 355812, *Lebon*, p. 184). En revanche, la jurisprudence admet que l'administré saisisse le juge avant l'intervention de la décision rendue sur son RAPO, sous réserve que la décision soit intervenue au plus tard le jour où le juge statue (CE, 16 juin 2021, *Mme Angello-Kircher*, n° 440064, à paraître *Lebon T.*). Par ailleurs, l'article L. 412-7 du CRPA prévoit que la décision prise à la suite du RAPO se substitue nécessairement à la décision initiale si bien qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge administratif.

Carte mentale 3. RAPO devant la CADA

