

Jean Raymond

Présentation
des tribunaux
de l'ordre administratif

Avertissement liminaire

Ces pages ont été préparées à l'attention de l'association des maires de l'Ariège à l'occasion de séances de présentation du juge administratif en mai 2010.

Le lecteur y puisera à volonté sous trois réserves.

Les indications qui y sont données ne le sont que sous réserve de l'appréciation du juge, laquelle, comme chacun sait, est souveraine. Les développements sont donc revêtus d'un caractère purement informatif. Ils sont parfois flanqués de la citation d'articles du code de justice administrative ou d'autres sources. Ces reproductions de textes normatifs ne font pas foi. Il en va de même des extraits de décisions juridictionnelles. Seules les versions des publications officielles peuvent être utilisées hors de ces pages.

Il s'évince de tout ce qui précède que ni les développements ni les citations sont de nature à engager la responsabilité de l'auteur du présent topo.

Le respect de la propriété intellectuelle, contraint le lecteur à appuyer de son indication toute citation qu'il en ferait.

Jean Raymond
Mai 2010

Introduction historique

La loi des 16/24 août 1790 relative à l'organisation judiciaire est indirectement à l'origine de la juridiction administrative. Cette loi est inspirée par deux idées : la méfiance des révolutionnaires à l'égard des anciennes juridictions royales et la notion de séparation des pouvoirs théorisée par Montesquieu. Aussi, pose-t-elle le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire et organise le nouvel ordre judiciaire.

Les grandes cours d'appel (le parlement de Toulouse, par exemple) disposaient d'une partie du pouvoir législatif et d'un grand pouvoir administratif et n'hésitaient pas à s'opposer au roi. En réaction, le législateur de 1790 a décidé que : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions. » Telle est la rédaction de l'article 13 du titre 2 de cette loi 16/24 août 1790. Cette prohibition faite aux tribunaux judiciaires de connaître de tous actes d'administration constituait une règle de compétence absolue et d'ordre public, destinée à protéger l'acte administratif :

- T.C. 30 juillet 1873, *sieur P...*, n°00035

Ainsi les services publics sont soustraits à la juridiction ordinaire ; les litiges nés de leurs activités sont réglés par le gouvernement : la loi des 27 avril/25 mai 1791 organise sous le nom de Conseil d'État un conseil des ministres chargé, sous l'autorité du roi, du pouvoir exécutif, de l'administration générale et en outre « de la discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs. »

La justice en matière administrative est alors rendue par l'administration elle-même, le roi ou le ministre (*théorie de la justice réservée* ou du ministre juge) au niveau national, le préfet au niveau local.

La constitution du 22 frimaire an VIII confie au Conseil d'État le soin de « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. » Dans les départements la loi du 28 pluviôse an VIII crée les conseils de préfecture. (L'an VIII du calendrier révolutionnaire correspond à la période du 23 septembre 1799 au 22 septembre 1800 du calendrier grégorien.) Ce régime de *justice retenue* subsistera jusqu'en 1872.

La loi organique du 24 mai 1872 attribue au Conseil d'État et à toutes les juridictions administratives qui lui sont subordonnées un pouvoir juridictionnel propre. La juridiction administrative, qui rend dorénavant ses décisions « au nom du peuple français », dispose de la justice déléguée. A partir de cette date la séparation des activités administratives et des activités contentieuses est systématiquement organisée.

En 1926 les conseils de préfecture deviennent interdépartementaux.

Le 1^{er} janvier 1954 les conseils de préfecture sont érigés en tribunaux administratifs, juge de droit commun en matière administrative.

La loi du 6 janvier 1986 confère aux magistrats administratifs un statut garantissant leur indépendance.

La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif crée les cours administratives d'appel.

Aujourd'hui, les règles de procédure devant les juridictions administratives sont codifiées dans le code de justice administrative (cja).

Le tribunal des Conflits

Il résulte de l'historique ci-dessus que la France s'est dotée en deux siècles d'un système juridictionnel caractérisé par l'existence de deux ordres de juridictions. Ce dualisme appelle des conflits de compétence entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et les tribunaux de l'ordre administratif. Aussi le législateur, par une loi du 4 février 1850 sur l'organisation du tribunal des conflits, puis par la loi du 24 mai 1872, a institué un tribunal dont la mission est le règlement des difficultés de répartition des compétences entre ces deux ordres de juridictions : le tribunal des Conflits.

Il est composé :

- du garde des sceaux, président ;
- de quatre conseillers d'État;
- de quatre conseillers à la Cour de cassation.
- quatre commissaires du gouvernement choisis deux parmi les maîtres des requêtes au conseil d'État, deux dans le parquet de la cour de cassation.

L'organisation de ce tribunal est réglée par la loi du 4 février 1850.

Le tribunal des conflits a pour mission essentielle de veiller au respect du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ; il tranche à cet effet les questions touchant à la répartition des compétences entre les juridictions des deux ordres (ordre judiciaire, ordre administratif) dans le cadre de règles qui garantissent à toute personne le droit à une juridiction indépendante et impartiale :

- T.C. 17 avril 2000, *Philippe Collet*, n°03193

De quelques arrêts historiques du tribunal des conflits :

8 février 1873 : l'arrêt *Blanco* admet la responsabilité de l'état à raison des dommages causés par des services publics et confie les litiges relatifs à leur réparation à la compétence de la juridiction administrative.

22 janvier 1921 : l'arrêt *société commerciale de l'ouest africain* donne naissance à la notion de service public industriel et commercial, c'est à dire de services publics fonctionnant dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée.

8 avril 1935 : l'arrêt *Action française* est à l'origine de la théorie de la voie de fait. La voie de fait est constituée en cas d'atteinte grave à une liberté fondamentale ou à la propriété privée résultant soit d'une décision administrative manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration, soit de l'exécution forcée d'une décision, même légale, lorsque l'administration n'a manifestement pas le pouvoir d'y procéder.

15 janvier 1968 : l'arrêt *compagnie Air France c/époux Barbier* admet que les règlements émanant de personnes gérant un spic, même de droit privé, présentent un caractère administratif dès lors qu'ils touchent à l'organisation du service public.

12 mai 1997 : l'arrêt *société Baum et co gmbh* (n°03056) rappelle fermement - et il en était besoin ! - que les tribunaux judiciaires ne sauraient faire obstacle à l'exécution des décisions prises par l'administration, en dehors des cas de voie de fait.

La compétence en premier ressort des juridictions de l'ordre administratif (compétence matérielle)

1 Le Conseil d'État

Les développements ci-dessous ne concernent que le Conseil d'État statuant au contentieux. S'agissant de la répartition des affaires entre les sections administratives, cf. les art. R.123-2 et s. cja. Au contentieux, le Conseil d'État connaît en premier et dernier ressort les litiges énumérés aux art. L.311-2 à L.311-6 et R.311-1 cja. et par quelques dispositions particulières.

Par exemple, sur le fondement des dispositions de l'art. R.311-1 cja le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets.

En vertu de textes particuliers il a à connaître divers contentieux spécifiques à certaines matières. Par exemple en matière électorale : élection des représentants français au Parlement européen ; aux conseils régionaux ; au conseil supérieur des français à l'étranger.

2 Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, et sous réserve d'appel, juges du droit commun du contentieux administratif (Cf. art. L.311-1 cja). Ils exercent également une mission de conciliation (Cf. art. L.211-4 cja).

Ils sont au nombre de 42, dont 11 outre-mer

Le tribunal administratif juge certains types de litige en premier et dernier ressort. Cette expression signifie que les décisions rendues ne peuvent pas être critiquées par la voie de l'appel.

Ainsi, la plupart des litiges qui ressortissent à la compétence d'un juge unique en première instance (art. R.222-13 cja) sont rendus en premier et dernier ressort (art. R.811-1 cja).

Il s'agit d'un certain nombre de litiges fiscaux (par exemple : redevance audiovisuelle, taxe d'habitation), une partie du contentieux de la fonction publique et le contentieux des actions indemnitaires portant sur des sommes inférieures à 10.000 euros.

Outre ces trois blocs principaux, sont concernés des contentieux particuliers, tels que déclarations de travaux, aide personnalisée au logement (pour les litiges inférieurs à 8.000 euros), service national, communication de documents administratifs. La liste correspond à des affaires regardées comme simples ou mettant en jeu des intérêts limités, et de matières dans lesquelles la jurisprudence est bien établie.

Enfin plusieurs référés sont jugés en dernier ressort (art. L.523-1 cja)

Seul le pourvoi en cassation est ouvert à l'encontre des jugements ou des ordonnances rendus dans ces matières. Cette situation est proche de celle des juridictions judiciaires ; en effet, les jugements rendus par la quasi-totalité des juridictions judiciaires et concernant les litiges mineurs sont rendus en dernier ressort.

3 Les juridictions spécialisées de l'ordre administratif

Cf. ci-après le chapitre qui leur est dédié.

Les juridictions spécialisées de l'ordre administratif

Si une soixantaine de juridictions administratives spécialisées peuvent être recensées, seule une trentaine relève du Conseil d'État par la voie de l'appel ou de la cassation. Quelques exemples figurent ci-dessous.

1° en matière de discipline professionnelle

Sans en dresser ici une liste il est possible de mentionner, à titre d'exemples, le Conseil supérieur de la magistrature (lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège), la Chambre de discipline de la Compagnie nationale des Conseils en brevets d'invention, les juridictions disciplinaires des ordres professionnels, ainsi des vétérinaires, des médecins, des pharmaciens, des experts-comptables, ou des architectes.

Dans la plus part des cas les chambres disciplinaires sont à deux niveaux : les chambres régionales statuent en première instance ; l'appel peut être formé devant la chambre nationale.

2° en matière sociale

Divers organismes intervenant en matière sociale, malgré leur appellation de commissions ont le statut de juridictions administratives spécialisées. Ainsi en est il, par exemple, de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnée à l'art. L.241-5 du code de l'action sociale et des familles.

3° en matière de droit des étrangers

La Cour nationale du droit d'asile au sens des art. L.731-1 et s. code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

4° en matière financière

La Cour des Comptes :

En France, l'existence d'un corps de contrôle des finances royales remonte à 1318 (article IV de l'ordonnance de Pontoise édictée par Philippe V le Long). Il faut toutefois attendre le début du XIX^{ème} siècle pour que le contrôle des comptes publics soit unifié par Napoléon 1er qui crée la Cour des comptes le 16 septembre 1807. Aujourd'hui son statut et ses missions sont codifiés aux art. L.111-1 à L.140-9 du code des juridictions financières.

Les Chambres régionales des comptes :

La loi modifiée n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a supprimé la tutelle administrative exercée a priori sur les actes des collectivités territoriales et organisé dans le même temps deux régimes de contrôle a posteriori de la légalité de ces actes : le contrôle de légalité des actes administratifs du ressort des préfets qui ont le pouvoir de saisir le juge administratif ; le contrôle budgétaire associe le préfet et la chambre régionale des comptes. Leurs missions sont fixées par les art. L.211-1 à L.211-8 du code des juridictions financières.

La Cour de discipline budgétaire et financière :

Cf. Livre III, titre I du code des juridictions financières.

Créée par la loi modifiée du 25 septembre 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction administrative spéciale. Elle a pour mission essentielle de sanctionner les manquements des ordonnateurs aux règles de la comptabilité publique et de garantir le respect de la procédure budgétaire par les agents publics :

- *Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005*

Les juridictions d'appel

Le juge d'appel est, avec le tribunal administratif, le juge du fond.

L'appel est une procédure ouverte aux parties pour critiquer le jugement. L'appel a pour objet de soumettre un jugement de tribunal administratif au contrôle d'une juridiction du second degré et d'obtenir l'annulation ou la modification du jugement. En cela l'appel se rapproche du pourvoi en cassation. Le juge d'appel contrôle les réponses données par le premier juge aux questions posées par le litige. Il ne s'agit donc point d'une technique pour refaire juger le litige.

L'effet dévolutif de l'appel signifie que la juridiction supérieure est saisie de l'intégralité du litige et va par conséquent examiner tous les moyens soulevés en première instance.

1° Les **cours administratives d'appel** ont été créées par la loi du 31 Décembre 1987 pour remplacer progressivement le Conseil d'État dans son rôle de juge d'appel des jugements des tribunaux administratifs. Si cinq cours ont été immédiatement installées à Bordeaux, Lyon, Paris, Nantes et Nancy il en existe actuellement huit, Marseille créée en 1997, Douai (2001) et Versailles (2004).

Les sièges et les ressorts des cours administratives d'appel sont fixés par l'art. R.221-7 cja. La cour administrative de Bordeaux connaît des pourvois formés contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Toulouse, Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Saint-Denis-de-la-Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon.

2° Le **Conseil d'État**, juge d'appel

Depuis le 1^o octobre 1995, le Conseil d'État reste compétent pour connaître en appel des décisions rendues par les tribunaux administratifs dans les matières que la loi lui réserve, cf.art.R.321-1 cja :

- Recours en appréciation de légalité
- Contentieux des élections communales et cantonales :
- *C.E. 8 janvier 1997, ministre de l'intérieur c/ Poli, n°178949*
- Recours contre certaines ordonnances en matière de référés ; cf. par ex. art. L.523-1, dernier al. cja.

3° Les autres **juridictions administratives** d'appel :

cf. ci-dessus les paragraphes consacrés aux juridictions administratives spécialisées.

Le Conseil d'État, juge de cassation

Le Conseil d'État est juge de cassation. Le Conseil d'État, juge de cassation, ne constitue pas un "troisième degré" de juridiction, en effet, le juge de cassation se borne à vérifier la bonne application de la règle de droit par les juges du fond (TA et CAA).

Son contrôle s'inspire notamment de deux principes :

- Le juge de cassation respecte l'appréciation souveraine des faits par les juges du fond, mais il censure la dénaturation des faits.
- Il censure l'erreur de droit.

A ce titre le Conseil d'État est compétent pour connaître :

- Des arrêts rendus par les cours administratives d'appel
- Des décisions rendues par les instances d'appel des juridictions spécialisées
- Des jugements rendus en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs
- Des ordonnances rendues en premier et dernier ressort par les présidents des tribunaux administratifs où les magistrats délégués dans certains référés ; cf. par exemple l'art. L.523-1 cja
- Les arrêts rendus par les cours régionales des pensions : art.69 code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre : *C.E. 11 juin 2003, Mme H. veuve G., n°246456*

Aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'État, lorsqu'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie.

Le rapporteur public

Depuis le 1^o février 2009 le titre de rapporteur public s'est substitué à l'appellation historique de commissaire du gouvernement.

La mission de ce magistrat administratif est définie par l'art. L.7 cja. Le rapporteur public intervient sur chaque affaire appelée à une audience, sauf régimes contentieux particuliers, tels les référés (art. L.522-1 cja) ou les recours en annulation formés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (art. L.776-1 cja)

Le rapporteur public, magistrat désigné par décret pour exercer ces fonctions, est un juge indépendant : il n'est ni le représentant du Gouvernement, ni celui d'une partie, ni celui de l'opinion des autres membres de la formation de jugement. Il appartient à la formation de jugement, prise comme l'ensemble des juges qui concourent à la formation collégiale de la décision juridictionnelle.

Devant le Conseil d'État (art. R.712-1cja) et les cours administratives d'appel (art. R.711-1, 2^o al. cja) il prépare le rôle de chaque audience ou séance de jugement. Au tribunal administratif le rôle, arrêté par le président du tribunal, lui est communiqué.

La particularité de ses fonctions par rapport à celle des autres membres de la formation de jugement se manifeste publiquement au cours de l'audience : il y prend la parole. Son intervention orale a pour but d'éclairer ses collègues et les parties présentes sur les enjeux de l'affaire et de faire connaître sa conviction sur la solution qu'il convient d'apporter.

Il a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige :

- *C.E. 29 juillet 1998, Mme E., n°179635*

Son opinion ainsi exprimée doit être motivée : il doit exposer, même succinctement, les motifs de la solution qu'il propose, et mettre la formation de jugement en mesure d'apprécier la portée de ses conclusions, notamment au regard des règles de droit susceptibles de justifier sa solution :

- *C.E 19 janvier 2004, Mlle Nathalie P..., n°232755*

Avant l'audience les parties peuvent demander au rapporteur public de leur en indiquer le sens ; le tribunal est tenu d'obtempérer à cette demande, même maladroitement présentée :

- *C.E. 18 décembre 2009, société S..., n°305568*

Au demeurant le sens des conclusions est mentionné sur Sagace.

S'il ne participe pas aux délibérés des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'art... R.733-3 cja prévoit que devant le Conseil d'État, sauf demande contraire d'une partie, le rapporteur public assiste au délibéré.

L'organisation des juridictions administratives

Le conseil d'État

La présidence du Conseil d'État est assurée par le vice-président (art. L.121-1 cja).

Au Conseil d'État, la section du contentieux est chargée des affaires juridictionnelles. Elle est divisée en sous sections.

Les arrêts sont rendus par une formation collégiale. Il en existe quatre types :

- une sous section jugeant seule,
- deux sous sections réunies,
- la section du contentieux,
- l'Assemblée du contentieux.

Ces deux dernières formations sont solennelles et jugent les affaires présentant une difficulté juridique particulière ou une importance remarquable.

Les ordonnances sont rendues par un juge unique sans conclusions du commissaire du gouvernement.

L'organisation des cours et tribunaux administratifs

En province les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont divisés en chambres comportant un président et des magistrats ; un rapporteur public est affecté à chaque chambre. Le tribunal administratif de Paris comprend quatorze chambres réparties en sections (art. R221-6 cja).

Le greffe

Chaque chambre comporte un greffe composé de fonctionnaires de la fonction publique d'État (cadre des préfetures)

Le greffe :

- Procède à l'enregistrement des requêtes
 - Enregistre l'ensemble des mémoires et pièces adressées au tribunal
 - Participe à la procédure d'instruction
 - Organise les audiences
 - Dresse le procès verbal de l'audience
 - Notifie le jugement
-

Les types de recours contentieux

Les principaux recours ouverts devant les tribunaux administratifs peuvent être présentés selon quatre catégories.

1° Les recours initiant un litige. Il s'agit des recours par lesquels le juge du premier degré est saisi pour la première fois.

- Le recours pour excès de pouvoir
- Les recours de plein contentieux
- Les recours en référé
- La procédure particulière des immeubles menaçant ruine
- La procédure particulière des contraventions de grande voirie
- Les conclusions à fin d'homologation d'une transaction
- Le recours en interprétation

2° Les recours tendant à assurer l'impartialité de la décision juridictionnelle

- Demande de récusation d'un juge
- Demande de récusation d'un expert
- Action en désaveu d'avocat

3° Les recours tendant à la critique de la décision juridictionnelle

- Le pourvoi en appel ou en cassation
- Le recours en rectification d'erreur matérielle
- Le recours en révision
- La tierce opposition
- Le recours dans l'intérêt de la loi

4° Un recours tendant à assurer l'efficacité de la décision juridictionnelle

- Le recours en exécution d'une décision juridictionnelle
-

Le recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est, selon une formule traditionnelle, le procès fait à un acte. Les conclusions en excès de pouvoir ne peuvent que tendre à l'annulation d'un acte administratif, ou, le cas échéant, à l'annulation des dispositions divisibles de cet acte. Il ne peut avoir d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Le recours pour excès de pouvoir est ouvert, même sans texte :

- *C.E. 17 février 1950 ; Ministre de l'agriculture c/ Mme Lamotte ; p. 110*

L'annulation prononcée par le juge administratif a pour effet de faire disparaître l'acte annulé de l'ordonnement juridique. Cet acte est réputé n'avoir jamais existé.

Le juge n'en prononce l'annulation que dans la mesure où une illégalité sera établie.

L'excès de pouvoir est, au sens strict, le contentieux de la légalité de la décision administrative. Ainsi, a contrario, il n'est pas un contrôle de l'opportunité de la décision.

Un tel recours, qui n'est pas une action populaire, n'est recevable que dans certaines conditions. Outre les conditions propres à la présentation de la requête, la recevabilité du recours pour excès de pouvoir est notamment appréciée au regard de la nature de l'acte attaqué (seul est recevable le recours dirigé contre un acte faisant grief), des effets de cet acte sur la situation du requérant qui doit avoir une qualité lui donnant intérêt à agir; du respect du délai de recours.

Quelques exemples d'**actes administratifs** susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

Il résulte des termes mêmes de l'art. R.421-1 cja que, sauf quelques contentieux particuliers, le juge administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision administrative.

L'acte ou la décision (les deux se dit) susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir peut être un acte réglementaire (un arrêté de police municipal) un acte individuel (un arrêté de nomination), ou un acte mixte (un tableau d'avancement) ; dans quelques hypothèses ce peut être un contrat. Il peut être positif (le maire accorde la location de la salle municipale des fêtes) ou négatif (le maire refuse un avancement d'échelon ou retire un permis de construire). La décision peut être prise par une autorité unique (le président du SIVOM) ou une assemblée délibérante (le conseil municipal). Elle est intervenue de manière régaliennne (l'arrêté de police) ou synallagmatique (marché de travaux publics).

En règle générale les décisions prises par les autorités administratives sont matérialisées en un **acte formel**. Le plus souvent l'administration manifeste sa décision par un acte écrit. Il arrive cependant que la décision soit verbale. Par ailleurs, diverses dispositions législatives ou réglementaires prévoient les conditions de naissance d'une décision tacite ou implicite (les deux se dit).

Une décision **implicite** résulte du silence gardé par l'administration saisie d'une demande. Aux termes de l'art.R.421-2 cja : "Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. ...". Ce principe connaît des exceptions, soit quant à la durée du délai au terme duquel une décision tacite est acquise, soit quant au caractère (rejet ou acceptation de la demande) de la décision tacite ainsi obtenue. Enfin dans certaines hypothèses où l'activité est soumise à déclaration (par opposition aux activités soumises à autorisation) le silence gardé par l'administration après le dépôt d'une déclaration vaut décision de non-opposition de la part de l'autorité compétente.

Les recours de plein contentieux

Il s'agit des recours dont les conclusions peuvent tendre à :

- la décharge d'une somme d'argent. Tel est le cas en contentieux fiscal.
- la condamnation d'une personne à réparer un dommage.
- la contestation des opérations électorales
- la réformation d'un acte administratif.
- l'exercice d'obligations contractuelles
- etc.

Ces recours sont parfois appelés recours de pleine juridiction ; les deux appellations sont synonymes. Saisi d'un tel recours le juge administratif a des pouvoirs très étendus. Quelques exemples :

Le tribunal administratif est le juge de la **responsabilité** de l'administration. A ce titre il peut, lorsqu'il reconnaît qu'un administré a été lésé par un acte de l'administration commis dans des conditions de nature à engager sa responsabilité, condamner la personne publique responsable à verser une somme d'argent qu'il détermine en réparation du préjudice subi par cet administré. La jurisprudence distingue plusieurs causes juridiques à la reconnaissance de la responsabilité administrative : une présentation très sommaire distingue d'une part les régimes de responsabilité extracontractuelle d'autre part les différents types de responsabilité contractuelle ou quasi-contractuelle.

Le juge administratif est le juge du **contrat de droit public** et de son exécution. Il peut condamner un des cocontractants à payer à l'autre une somme d'argent soit dans le cadre du règlement financier du contrat soit au titre de la responsabilité contractuelle.

Le tribunal administratif est le juge de **l'impôt**, encore qu'il ne soit compétent que, principalement, pour les impôts directs et les taxes sur le chiffre d'affaire ; les litiges relatifs aux impôts indirects relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. A ce titre le juge administratif a le pouvoir de prononcer au bénéfice du contribuable la décharge ou le dégrèvement des impôts que lui réclame irrégulièrement le service fiscal. La saisine du juge de l'impôt obéit à des règles particulières codifiées au Livre des procédures fiscales, notamment aux articles L.190 à L.209 pour la partie législative et aux articles correspondants de la partie réglementaire.

Le tribunal administratif est le juge des recours en matière **d'installations classées** pour la protection de l'environnement (cf. art. L.514-6 du code de l'environnement.) Ses pouvoirs lui permettent de modifier les conditions d'une autorisation, voire de délivrer cette autorisation après avoir annulé l'arrêté préfectoral la refusant.

Le juge administratif est le juge des **élections** municipales et des élections cantonales. Ses pouvoirs lui permettent de procéder à la rectification des résultats, l'annulation d'une élection, la proclamation d'un autre élu. Il est également juge de quelques autres types d'élections, par exemple aux CAP des corps de la fonction publique.

Les référés administratifs

Les référés administratifs sont les procédures permettant au requérant d'obtenir du juge administratif, rapidement, au terme d'une instruction adaptée à l'urgence et avant qu'il soit statué au fond, une décision conservatoire et provisoire.

S'il a été longtemps possible de critiquer l'incapacité du juge administratif à prendre en compte l'urgence, nonobstant quelques timides audaces, les référés issus de la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 et du décret pris pour son application le 22 novembre 2000 sous le n°2000-1115 le dotent d'outils aujourd'hui efficaces.

Les référés sont au nombre des procédures d'urgence décrites dans le code de la justice administrative. Cependant des dispositions législatives, autres que celles ainsi codifiées, organisent devant le juge administratif diverses procédures de référés.

Selon la matière et la procédure suivie le requérant peut notamment obtenir du juge des référés administratifs :

- ✓ La suspension d'une décision administrative (référé suspension : art.L.521-1 code de justice administrative ; référé liberté fondamentale : art. L.521-2 de ce code ; référé sur déféré préfectoral : art.L.2131-6 code général des collectivités territoriales)
 - ✓ La condamnation de l'administration à se conformer au cours d'une procédure tendant à la dévolution d'un marché public ou d'une délégation de service publique à ses obligations de transparence et de mise en concurrence (référé précontractuel : art.L.551-1 et L.551-2 code de justice administrative ; référé audiovisuel : art.L.553-1 du dit code)
 - ✓ La désignation d'un expert en vue d'un constat ou d'une mesure d'expertise : art.R.531-1 et R.531-2 de ce code)
 - ✓ La condamnation d'une personne publique à lui verser une somme d'argent à titre de provision (art .R541-1 du même code)
 - ✓ Dans certaines procédures fiscales l'abandon de mesures de poursuites (art.L.277 du livre des procédures fiscales) ou le sursis de paiement (article L.279 de ce livre)
 - ✓ La protection du domaine public (art.L.521-3 du code de justice administrative)
 - ✓ Le respect du droit des installations classées (art. L.226-8, L.514-1, L.535-8, L.541-3 du code de l'environnement)
 - ✓ Dans toutes les matières le juge des référés tient de l'art.L.521-3 cja le pouvoir d'accorder toutes mesures utiles, par exemple la nomination d'un expert.
-

La procédure contentieuse

La procédure administrative contentieuse possède des caractéristiques propres. La manière de procéder devant le juge administratif tient beaucoup à des règles d'origine jurisprudentielle. Cependant le code de justice administrative est une référence obligée.

La procédure contentieuse a trois grands traits : elle est écrite, contradictoire, inquisitoire.

Une procédure écrite

On ne peut saisir le juge que par un écrit, et cet écrit doit être signé par son auteur. La jurisprudence admet que le délai du recours contentieux est valablement interrompu par l'arrivée d'un fax au greffe du tribunal ; mais le requérant doit aussitôt lui faire parvenir la confirmation de son fax selon des voies classiques : l'envoi par la poste ou le dépôt de la requête en original. Ces propos seront à nuancer lorsque la loi sur la transmission électronique aura été adoptée.

Ce caractère essentiellement écrit de la procédure ne disparaît pas au cours de l'audience. Certes, les débats sont alors oraux. Mais il n'est pas possible de s'éloigner des pièces écrites du dossier. Notamment les parties ne peuvent pas développer des plaidoiries. Elles doivent se borner à de simples observations.

Le seul acteur qui a un rôle oral prédominant est le commissaire du gouvernement.

Les procédures de référés issues de la loi du 30 juin 2000 obligent à nuancer ce propos : les audiences prennent pour le contradictoire un rôle accru.

Une procédure contradictoire

Ce caractère a deux aspects procéduraux :

- L'instruction d'une affaire est d'abord organisation d'un dialogue entre les parties. La requête introductive d'instance est, par les soins du greffe, communiquée à l'administration chargée de la défense. Il lui est impartit un délai, en général deux mois; pour produire un mémoire en défense. Celui-ci, une fois reçu par le greffe, est communiqué au requérant qui va pouvoir produire un mémoire en réplique. Si ce mémoire contient des éléments nouveaux il sera transmis à la partie défenderesse qui pourra répliquer; ainsi de suite tant que le juge estime que le débat n'est pas épuisé.

Dés que le juge estime que le débat est épuisé, il interrompt la circulation des mémoires : l'affaire est dite en état d'être jugée.

- Le juge ne se prononcera pas sur un moyen, sur un argument, sur un document sans que chaque partie ait pris connaissance de cet élément; que chaque partie ait connaissance de sa présence dans le dossier du tribunal; que chaque partie ait eu le temps de disputer sur cet élément. Lorsque le juge se propose de s'emparer d'office d'un moyen d'ordre public il en prévient lui même les parties et les invite à réagir sur ce moyen d'ordre public.

Une procédure inquisitoire

Le juge administratif dirige l'instruction. Ce pouvoir se manifeste dans trois types d'actions :

- Il fixe des délais impartis aux parties pour qu'elles produisent leurs mémoires en défense ou en réplique ainsi qu'il vient d'être dit.

Il existe deux sortes de délais :

- Les délais purement indicatifs ; fixés pour assurer au mieux le bon déroulement de l'instruction il n'est pas discourtois de les respecter.
 - Les délais assortis de sanctions. La sanction de la méconnaissance de ces délais peut être soit la déclaration d'irrecevabilité de la requête ; soit un désistement d'office (cf. par exemple, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel l'art. R.612-5 cja)
 - il invite les parties à fournir des documents ou des pièces qui lui paraissent nécessaires pour qu'il se détermine et qu'elles n'auraient pas spontanément joints à leurs mémoires.
 - Enfin, il fixe la date d'audience, lorsque le litige est appelé à une audience.
-

Description d'un jugement

Un jugement ou un arrêt se présente sous la forme d'une phrase avec un sujet (le tribunal, la cour, le magistrat délégué, etc.), un verbe (décide, ordonne) et quelques prescriptions. Il comporte de nombreuses informations. Certaines mentions doivent obligatoirement figurer dans la décision juridictionnelle, leur absence entraîne l'annulation par le tribunal supérieur. Il s'agit des mentions visées dans diverses dispositions du cja, particulièrement à l'art. R.741-2 de ce code.

Les autres sont facultatives, mais restent des informations utiles aux parties et aux tiers.

- Le n° de greffe. Il s'agit d'un numéro d'ordre attribué à chaque requête par le greffe au moment de son enregistrement au sens de l'art. R.413-5 cja.
 - Le nom du requérant et, selon les cas, du défendeur
 - La date d'audience
 - La date de lecture
 - Le code classement
 - Les noms du président de la formation de jugement, du rapporteur, du rapporteur public
 - L'indication du tribunal ou de la cour, de la ville siège et de la formation de jugement (art. R.741-3 cja, art. R.741-4 cja, art. R.741-5 cja)
 - La mention que la décision est rendue au nom du peuple français (art. L.2 cja)
 - Les visas sont de deux sortes :
 - En premier lieu le jugement reproduit les conclusions des parties et l'analyse des moyens de la requête :
 - C.E. 24 mars 1978, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins* 01445
 - C.E. 26 juillet 1991, *Préfet du Vaucluse*, n°121849
 - En deuxième lieu les visas énumèrent les sources juridiques sur lesquelles la solution est fondée
 - Le cas échéant, les données propres à l'audience :
 - La référence à la convocation à l'audience
 - L'audition du rapport du rapporteur, des observations orales des parties ou de leurs représentants et des conclusions du commissaire du gouvernement
 - Les motifs de la décision sont ensuite explicités sous la forme de considérant. (art. L.9 cja)
 - Le dispositif est présenté sous forme d'articles (art. R.741-6 cja). Le dernier des ces articles ordonne la notification de la décision et énumère les personnes destinataires de cette notification.
 - La liste des personnes à qui copie est adressée (préfet, ministre : art. R.751-8 cja ; procureur de la République : art. R.522-14 cja, R.751-10 cja et R.751-11 cja)
 - Mention du délibéré et noms des magistrats composant la formation de jugement
 - La formule exécutoire spécifiée par l'art. R.751-1 cja.
 - Suivent les signatures du président, du rapporteur et du greffier (art. R.741-7 et R.741-8 cja)
-

La recevabilité de la requête

Le juge administratif n'accepte d'examiner une requête introductive d'instance que sous certaines conditions. La recevabilité d'une requête tient à deux sortes de facteurs. Les premiers concernent sa présentation, les seconds les conditions de la saisine du juge (appréciation de l'intérêt pour agir du requérant, respect du délai de recours contentieux, etc.) lesquels ne sont pas abordés dans le présent topo.

La présentation de la requête

L'art. R.431-1 cja pose l'obligation de mandataire devant la juridiction administrative : une requête n'est en principe recevable que présentée par un avocat. Ce principe connaît de nombreuses exceptions, cf. par exemple l'art. R.431-3 cja pour les tribunaux administratifs ou les art. R.432-2 et s. cja pour le Conseil d'État.

Aux termes de l'art. R.411-1 cja la requête concernant toute affaire sur laquelle le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel est appelé à statuer doit contenir l'exposé des faits et moyens, les conclusions, nom et demeure des parties. Il ne sera pas d'avantage insisté sur ces deux dernières mentions ni sur l'obligation de signer la requête.

Les **conclusions** tendent, en excès de pouvoir, à l'annulation de l'acte administratif, ou, le cas échéant, à l'annulation des seules dispositions divisibles de l'acte.

En plein contentieux elles peuvent tendre à la réformation de l'acte, à la décharge des sommes réclamées par l'administration; à la condamnation pécuniaire de la personne publique regardée comme responsable d'un dommage, etc. etc.

L'exposé des moyens. Un recours doit, en effet, être motivé. Il appartient au requérant, dans le délai de recours contentieux, d'indiquer tous ses moyens. Dans le contentieux de la responsabilité le requérant doit préciser la cause juridique de la responsabilité qu'il met en cause. Une requête insuffisamment motivée est irrecevable.

Dans le contentieux de l'annulation, où le juge contrôle la légalité d'une décision administrative, les moyens sont tirés de la méconnaissance d'une règle de droit (convention internationale, loi, décret, plan local d'urbanisme, etc.). Le moyen est l'invocation de la méconnaissance de la règle de droit. Il entraîne, lorsqu'il est fondé, l'annulation de la décision querellée.

En plein contentieux le moyen est plus largement entendu. Ce peut être l'invocation d'une illégalité fautive (contentieux de la responsabilité), une erreur matérielle (par exemple dans le décompte des voix en matière électorale), une obligation contractuelle (règlement financier d'un marché public), etc.

Sommaire

Avertissement liminaire	2
Introduction historique	3
Le tribunal des Conflits	4
La compétence en premier ressort	5
Les juridictions spécialisées de l'ordre administratif	6
Les juridictions d'appel	7
Le Conseil d'État, juge de cassation	8
Le rapporteur public	9
L'organisation des juridictions administratives	10
Le conseil d'État	10
L'organisation des cours et tribunaux administratifs	10
Le greffe	10
Les types de recours contentieux	11
Le recours pour excès de pouvoir	12
Les recours de plein contentieux	13
Les référés administratifs	14
La procédure contentieuse	15
Description d'un jugement	17
La recevabilité de la requête	18
La présentation de la requête	18