

Fiche 83

Le procès administratif

A. Les sources de la procédure contentieuse

1. L'organisation du procès administratif a été contestée ces dernières années à la lumière de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le **droit à être jugé dans un délai raisonnable** dans le cadre d'un procès équitable et public par un tribunal indépendant et impartial (voir Fiches 80 et 82).

La Cour européenne des droits de l'homme a certes condamné plusieurs fois la longueur excessive de certains procès. Mais dans l'ensemble, elle a admis le bien-fondé des méthodes de la juridiction administrative. Sous certaines réserves, elle n'a notamment pas contesté dans son principe le dédoublement fonctionnel des juges administratifs (voir Fiche 82). Plus spécifiquement, la fonction de rapporteur public, commune à la quasi-totalité des juridictions administratives, n'a pas été jugée contraire au droit à un procès équitable et contradictoire (Cour EDH, 7 juin 2001, Kress et 4 juin 2013, Marc-Antoine). Pour lever toute ambiguïté formelle, son nom a été modifié (voir Fiche 82). En généralisant la publicité des débats ou en veillant à l'impartialité des juridictions spécialisées dont certaines sont composées de fonctionnaires appartenant à l'administration mise en cause, le Conseil d'État a également su prévenir des condamnations de la Cour.

2. Les **sources de la procédure contentieuse** demeurent encore pour partie jurisprudentielles, même si l'entrée en vigueur du Code de justice administrative en 2000 a codifié des règles dont certaines ont été dégagées par le Conseil d'État.

L'**autonomie** de cette procédure, qui n'interdit pas des emprunts à la procédure civile, se manifeste par la place de l'écrit lors de l'instruction des dossiers, les parties échangeant leurs points de vue par mémoires successifs. Cette phase garantit le principe du contradictoire. Elle illustre les **pouvoirs inquisitoriaux du juge administratif**. Celui-ci conduit l'instruction et peut prendre toute décision pour établir la réalité des faits. À ce titre, il impose à la partie à l'origine du procès de prouver ses affirmations. Mais la charge de la preuve peut être renversée pour contraindre l'administration à produire « tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et permettre la vérification des allégations des requérants » (CE, 28 mai 1954, Barel).

B. Les règles communes à tous les recours

1. L'acte administratif bénéficie d'une présomption de légalité (voir Fiche 46). Un recours juridictionnel ne s'oppose donc pas à son exécution. Depuis la loi du 30 juin 2000, le **juge des référés** peut toutefois suspendre provisoirement son exécution dans

l'attente du jugement définitif. Pour cela, le requérant doit démontrer une urgence caractérisée par un acte qui préjudicie gravement à sa situation ou à un intérêt public. Il doit par ailleurs rapporter un « moyen propre à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision » (CJA, art. L.521-1).

La même loi a introduit des **procédures de référé spécifiques** pour obtenir des mesures d'instruction ou, avant un jugement sur le fond, de provision lorsque le créancier qui a saisi la juridiction établit que sa demande n'est pas contestable. Une procédure de référé liberté, qui n'impose pas nécessairement à son auteur d'engager un recours sur le fond, a également été instituée (CJA, art. L.521-2, voir Fiche 74).

2. Le requérant doit avoir une « **capacité à agir** ». Pour cette raison, un mineur ou un incapable majeur au sens du droit civil doivent être représentés. Le justiciable doit également avoir **intérêt à agir**, c'est-à-dire être visé par un acte ou un agissement imputables à une personne publique. Pour les parties à un contrat ou les victimes d'un dommage, cet intérêt est aisément isolable. Pour les recours en annulation, le juge refuse d'admettre un intérêt trop large en dépit d'un libéralisme incontestable (voir Fiche 85).

Par ailleurs, « la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision » (CJA, art. R.421-1). Pour les recours pour excès de pouvoir, cette **décision préalable** est représentée par l'acte dont le requérant souhaite l'annulation. L'identification de la décision préalable est plus délicate en matière de responsabilité. En pratique, le justiciable doit adresser une demande d'indemnité pour obtenir une décision qui, si elle est contraire à ses prétentions, liera le contentieux et permettra au juge de statuer sur un véritable différend. Dans plusieurs domaines (plus de 200 hypothèses peuvent être recensées), un **recours préalable** est d'ailleurs requis (sanction disciplinaire infligée à un détenu, refus de visa d'entrée en France, etc.).

Pour éviter une remise en cause perpétuelle de l'action publique, le requérant est enfin soumis à une **condition de délai**. Pour les recours pour excès de pouvoir, ce délai est le plus souvent fixé à deux mois à partir de la mesure de publicité de l'acte (voir Fiche 85). Pour les recours en responsabilité, si ce délai n'est pas opposable, les justiciables doivent veiller à la règle de la prescription quadriennale des dettes publiques.

Fiche 84

Les modes de règlement des litiges

A. Les modes de règlement alternatif des litiges

1. Le procès ne constitue pas le seul mode de règlement des litiges. Le justiciable peut préférer la voie du dialogue en engageant un **recours préalable** qui, du reste, peut être obligatoire (voir Fiche 83). Ce recours est « gracieux », s'il est présenté à l'auteur de l'acte, ou « hiérarchique », s'il est soumis à son supérieur. Cette démarche permet d'exposer des arguments en opportunité qui ne seraient pas recevables devant un tribunal. Le dépôt d'un recours administratif préalable est encouragé par le gel des délais de recours contentieux qui ne commencent à courir que lorsque l'autorité s'est prononcée.

Dans l'hypothèse assez fréquente où celle-ci s'abstient de répondre, son silence vaut, sous bien des réserves, décision d'acceptation à l'expiration d'un délai de deux mois depuis la loi du 12 novembre 2013 (voir Fiche 48). Cette décision implicite peut être contestée au contentieux dans les deux mois.

2. Le requérant peut également opter pour un mode de règlement alternatif. Réformée en profondeur par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, la **médiation** autorise ainsi une personne extérieure aux parties à suggérer ou proposer une solution à un litige (voir Fiche 50).

Ce procédé se distingue de l'**arbitrage** qui correspond à un traitement juridictionnel d'un litige, l'arbitre pouvant imposer sa solution. L'article 2060 du Code civil en interdit le recours pour « les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public ». L'arbitrage reste cependant ouvert aux établissements publics industriels et commerciaux et dans les cas prévus à l'article L311-6 du Code de justice administrative (litiges nés de l'exécution de contrats de recherche, transport ferroviaire, etc.).

Pour sa part, la **transaction** se singularise par les modalités de règlement puisque c'est un contrat administratif qui règle ou prévient une contestation. Ce procédé porte le plus souvent sur un litige afférant à une dette, notamment fiscale. Les parties peuvent demander au juge de constater la transaction.

B. Les modes de règlement contentieux des litiges

1. Vice-président du Conseil d'État de 1886 à 1898, Édouard Laferrière avait distingué **quatre branches du contentieux administratif** :

- le recours de pleine juridiction (ou de plein contentieux) regroupant les recours contractuel, en responsabilité, fiscal ou électoral. Ces recours permettent au juge de se prononcer sur une question de légalité en annulant un acte mais également de substituer une décision à une autre ou encore de condamner une personne à verser des dommages-intérêts ;
- le recours en annulation représenté par le recours pour excès de pouvoir qui peut être réduit à un « procès fait à l'acte ». Ce recours vise à garantir le respect de la légalité par la suppression d'un acte réputé ne jamais avoir existé ;
- le recours en interprétation actionné dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire pour préciser le sens d'un acte obscur ou sa légalité (voir Fiche 81) ;
- le recours répressif caractérisé par un pouvoir de sanction du juge administratif lorsqu'une personne porte atteinte à l'intégrité du domaine public.

Cette classification repose sur la nature des recours et sur l'étendue des pouvoirs du juge. Objet de plusieurs critiques, elle a été prolongée par une présentation qui insiste sur la nature de la question posée au juge. Cette dernière approche oppose un **contentieux « objectif »** regroupant les recours destinés à assurer le respect de la hiérarchie des normes, au premier rang desquels le recours pour excès de pouvoir, à un **contentieux « subjectif »** qui garantit le respect d'un droit dont une personne est titulaire (recours contractuel, en responsabilité, etc.). Cette présentation souffre d'une critique décisive : un contentieux est toujours « objectif » car, en toute hypothèse, le juge a vocation à rétablir la légalité.

2. En définitive, aucune de ces classifications ne rend compte de la réalité même si les justiciables escomptent des décisions qui ne sauraient être confondues : annulation d'un acte, dommages et intérêts, nullité du contrat, etc. Il est vrai que certains recours sont atypiques. Il est en ainsi des **recours de plein contentieux dit « objectifs »** pour lesquels le juge est investi de pouvoirs importants. Dans ces litiges, les requérants soumettent une question portant sur la légalité d'un acte. Il ne s'agit pourtant pas d'un recours pour excès de pouvoir car le juge peut substituer une décision à une autre. Ce choix a été retenu par le législateur pour encadrer le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes (voir Fiche 43). Il caractérise également le contentieux des juridictions spécialisées. De même, la frontière entre les contentieux de l'annulation et de plein contentieux a été brouillée par des arrêts qui ont admis un **recours en annulation contre les dispositions d'un contrat** (voir Fiche 55).

La **loi du 8 février 1995** a également compliqué l'établissement de cette frontière en investissant le juge d'un pouvoir d'injonction pour assurer l'exécution d'une décision de justice, le cas échéant sous astreinte. Depuis cette date, le juge de l'excès de pouvoir peut ne plus se borner à annuler l'acte contesté.

Fiche 85

Le recours pour excès de pouvoir

A. L'accès au juge de l'excès de pouvoir

1. Deux **conditions extérieures** à l'acte dont le requérant souhaite obtenir l'annulation doivent être satisfaites. Le justiciable doit tout d'abord saisir le juge dans un délai de principe de **deux mois** suivant la publication de l'acte réglementaire ou la notification de l'acte individuel si les délais et voies de recours ont été indiqués. Le principe de sécurité juridique interdisant une remise en cause perpétuelle d'un acte individuel, le requérant doit engager son recours dans un délai raisonnable fixé à un an suivant la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou la date à laquelle il en a eu connaissance (CE ass., 13 juill. 2016, Czabaj). En toute hypothèse, le délai de recours est prorogé en cas de recours préalable. À l'épuisement des voies de recours, l'acte est **définitif**. Il peut seulement être abrogé ou retiré (voir Fiche 47). Toutefois, un requérant peut contester par la voie de l'exception la légalité de l'acte réglementaire devenu définitif à l'occasion d'un recours contre une mesure en relation avec ce texte. **L'exception d'illégalité** vise à obtenir non pas l'annulation de l'acte réglementaire, dont les effets seront neutralisés pour le seul litige, mais celle de l'acte pris en application. À cette occasion, les requérants peuvent contester la légalité des règles fixées par l'acte, la compétence de l'auteur de l'acte et l'existence d'un détournement de pouvoir. Depuis l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 18 mai 2018, ils ne peuvent en revanche plus dénoncer les conditions de forme et de procédure dans lesquelles cet acte a été édicté.

Le requérant doit par ailleurs satisfaire à un **intérêt à agir**. Le juge accorde cette qualité au contribuable local pour les recours portant sur les actes ayant une incidence financière (CE, 29 mars 1901, Casanova). L'intérêt à agir est aussi reconnu à une association ou un syndicat établissant un lien entre l'acte contesté et l'objet social qu'ils représentent (CE, 28 décembre 1906, Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges). Le **recours collectif** est alors admis contre un règlement impliquant le domaine d'action du groupement. En revanche, un recours contre un acte individuel n'est envisageable que si un acte positif lèse l'intérêt collectif (par ex. la promotion d'un fonctionnaire). La loi du 18 novembre 2016 a par ailleurs ouvert la voie à des actions collectives dans certains domaines (CJA, art. L.77-10-1).

2. Le recours pour excès de pouvoir étant réservé aux **actes administratifs**, les mesures d'ordre intérieur et, sous certaines réserves, les contrats (voir Fiche n° 55) ne peuvent pas être déférés au juge de l'annulation.

De même, les **actes de gouvernement** qui, bien qu'émanant du Premier ministre ou du président de la République, échappent à tout contrôle. Pour en cerner le contenu, il est nécessaire de se référer à une liste d'actes qui intéressent trois domaines (CE ass., 2 mars 1962, Rubin de Servens) : les relations entre les pouvoirs publics

constitutionnels, les rapports entre les autorités françaises et celles d'un autre État ou d'une organisation internationale et les opérations militaires.

B. Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir

1. Plusieurs irrégularités peuvent justifier une annulation. Ces moyens d'annulation sont regroupés en deux cas d'ouverture : les irrégularités touchant à la légalité externe au contenu de l'acte et à sa légalité interne.

Certains moyens sont toujours contrôlés. Il en est ainsi des contestations portant sur la **légalité externe** (incompétence de l'auteur de l'acte, vices de forme ou de procédure substantiels). D'autres irrégularités touchant à la **légalité interne** de l'acte sont contrôlées. À ce titre, le juge vérifie le détournement de pouvoir commis par l'autorité qui a agi pour un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait être accompli, dans un intérêt privé ou dans un intérêt public non prévu (CE, 26 septembre 1875, Pariset). Le requérant peut encore contester l'erreur de droit. Il dénonce ici un acte contraire à une norme de droit de valeur supérieure ou une application erronée du texte fondant le pouvoir de l'autorité. Des irrégularités touchant aux **motifs de l'acte** peuvent être encore soulevées, amenant le juge à s'interroger sur les raisons qui ont conduit l'autorité à agir. Il peut à ce titre dénoncer une erreur de fait lorsque l'acte a été pris pour des faits matériellement inexacts (CE, 24 janvier 1916, Camino et CE, 20 janvier 1922, Trépont).

2. Certaines irrégularités touchant aux motifs ne sont pas toujours contrôlées (Voir Fiche 74). Le contrôle est dit restreint (ou minimum) lorsqu'il porte sur les moyens qui viennent d'être exposés et sur l'erreur manifeste commise dans l'appréciation d'une situation. Ce contrôle trahissant une autolimitation du juge, un **contrôle normal** est préférable pour apprécier la qualification juridique et s'assurer que les faits justifiaient la décision (CE, 4 avril 1914, Gomel).

En certaines hypothèses, le juge choisit d'opérer un **contrôle maximum**. Dans cette logique, une mesure restreignant la liberté de réunion ne doit pas être disproportionnée au regard des risques de trouble à l'ordre public (CE, 19 mai 1933, Benjamin). Sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un contrôle de même nature a été admis pour apprécier la légalité des refus de titre de séjour et des mesures de départ forcé visant un étranger. Les décisions sont ici tenues de porter une atteinte proportionnée au droit à la vie privée et familiale au regard des considérations tirées de l'ordre public (CE ass., 19 avril 1991, Belgacem). Le contrôle du bilan coûts-avantages effectué en matière d'expropriation s'affirme également comme un contrôle de la proportionnalité (voir Fiche 60).

S'il est annulé, l'acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif emporte des conséquences excessives sur les situations qui ont pu se constituer ou sur l'intérêt général, le juge peut limiter les effets de l'annulation dans le temps et ne pas revenir sur certains effets de l'acte en cause (CE ass., 11 mai 2004, Association AC!).

DES ARRÊTS À RETENIR

CE, 13 décembre 1889, Cadot : le juge administratif doit être directement saisi des litiges qui n'ont plus à être adressés au ministre.

CE ass., 17 février 1950, Dame Lamotte : le recours pour excès de pouvoir existe sans qu'un texte ait à le prévoir.

CE ass., 28 mai 1954, Barel : le juge administratif conduit l'instruction librement et peut user de ses pouvoirs inquisitoriaux pour contraindre l'autorité à faire la preuve qu'un acte est légal.

Cons. const., 22 juillet 1980 : l'indépendance du juge administratif est reconnue comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Cons. const., 23 janvier 1987 : le Conseil constitutionnel détermine les fondements constitutionnels de la compétence du juge administratif.

DES ANALYSES À MÉDITER

« Les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ; cependant, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé. » (Cons. const., 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence)

LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE¹

S'inspirant de Jean Monnet, **Robert Schuman**, alors ministre des Affaires étrangères, propose le 9 mai 1950 « de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. » Cette déclaration débouche le 18 avril 1951 sur la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Intégrée en 1992 dans l'Union européenne, cette communauté a disparu le 23 juillet 2002. Un tournant majeur intervient à Rome, le **25 mars 1957**, avec deux traités instituant une coopération dans le domaine de l'énergie atomique (Euratom) et une Communauté économique européenne (CEE) destinée à assurer la libre circulation des travailleurs, des biens, des services et des capitaux au sein d'un marché commun (voir Des textes à retenir). En 1965, les institutions des trois communautés sont fusionnées en une Commission et un Conseil.

L'**Acte unique** du 17 février 1986 relance cette construction pour assurer l'achèvement d'un grand marché. Signé le 7 février 1992, le **traité de Maastricht** concrétise cette volonté en instituant une Union européenne composée de trois piliers. Le premier comprend les trois communautés historiques : la Communauté européenne (CE), la CECA et Euratom. Le traité de Maastricht se traduit aussi par l'institution de deux piliers destinés à introduire une coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère et de sécurité commune (2^e pilier) et de justice et d'affaires intérieures (3^e pilier). Il programme enfin une union monétaire pour 1999 qui trouve son prolongement, le 1^{er} janvier 2002, avec l'introduction d'une monnaie unique (19 États depuis le 1^{er} janvier 2015). Signé le 2 octobre 1997, le **traité d'Amsterdam** prolonge cette évolution en communautarisant des dispositions du 3^e pilier qui relevaient d'une coopération intergouvernementale. Des compétences élargies sont également attribuées au Parlement.

Pour permettre l'adhésion de dix nouveaux membres, le 1^{er} mai 2004, des modifications ont été introduites par le **traité de Nice** du 26 février 2001. Dans cette perspective, il avait été prévu une pondération de vote et une réforme du fonctionnement des institutions. L'échec des référendums français (29 mai 2005) et néerlandais (1^{er} juin 2005) portant sur la ratification du **traité établissant une Constitution pour**

1. Chapitre rédigé par Vincent Tchen.