

IGPDE – Préparation au concours de l'INSP – Droit public

Séance 6

L'organisation juridictionnelle nationale et la juridiction administrative

Contact par mail : valentin.melot@igf.finances.gouv.fr. Merci de faire figurer en début d'objet la mention : **[Préparation INSP]**. Relances bienvenues à partir de sept jours sans réponse.

I. Introduction : qu'est-ce qu'un recours ?

- ◆ Recours gracieux, recours hiérarchique.
- ◆ Recours administratif préalable obligatoire (RAPO). Exemple d'article imposant un recours administratif préalable obligatoire : art. L. 342-1 du CRPA.
- ◆ Recours contentieux de première instance.
- ◆ Appel et recours en cassation.

II. La dualité juridictionnelle française assure que l'autorité administrative est protégée des empiètements de l'autorité judiciaire

II.A. À la Révolution, l'autorité judiciaire s'est vue interdire toute ingérence dans les affaires de l'État

- ◆ **Art. 6 DDHC**
- ◆ **Article 13 de la loi des 16-24 août 1790**

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 administrateurs pour raison de leurs fonctions.

- ◆ **Décret du 16 fructidor an III**

Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit.

II.B. La justice administrative est née par une dissociation progressive de la fonction de conseil juridique du Gouvernement

◆ **Art. 20 C**

Le Gouvernement [...] dispose de l'administration [...]

II.B.1. De la Révolution à 1870 : la subsistance d'une justice retenue

◆ Constitution du 22 frimaire an VIII (Consulat) :

Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

◆ Henrion de Pansey, 1827 : « **Juger l'administration, c'est encore administrer.** »

◆ CÉ, 1^{er} mai 1822, Laffitte

Considérant que la réclamation du sieur Laffitte tient à une question politique, dont la décision appartient exclusivement au gouvernement ;

Art: 1er. La requête du sieur Laffitte est rejetée.

II.B.2. La juridiction administrative, souveraine depuis 1872

◆ **Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État¹**

Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives.

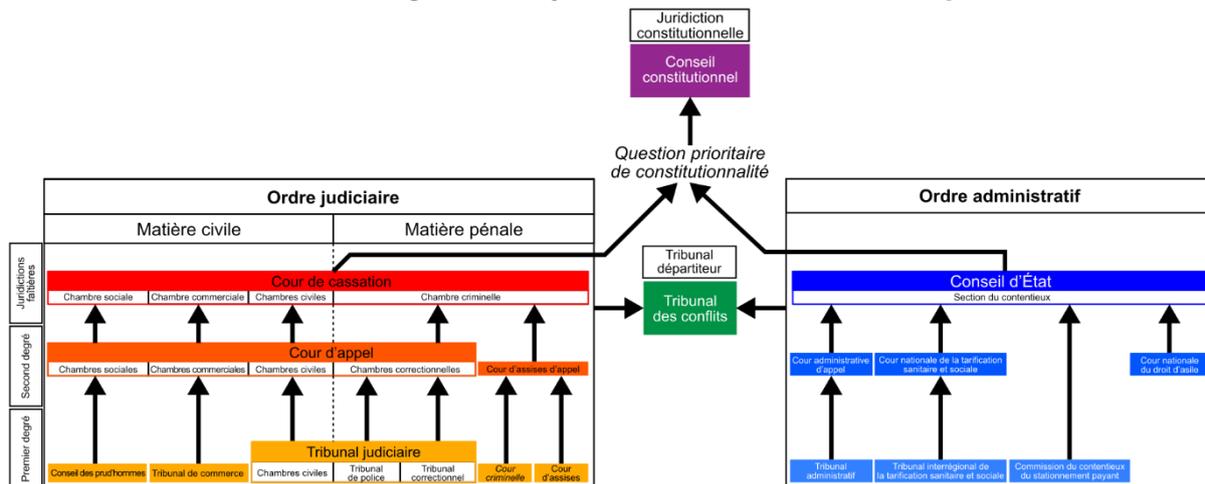
◆ CÉ, 1873, Brac de la Perrière

◆ CÉ, 1899, Cadot

¹ Le titre de cette loi a été modifié en 2015. La loi s'appelle désormais : loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits.

II.C. Les jurisprudences du tribunal des conflits, du Conseil d'État et de la Cour de cassation ont construit et fait évoluer la ligne de démarcation entre les ordres

Organisation juridictionnelle nationale française



Source : Ternoc, Organisation juridictionnelle nationale française, 2020, sur Wikimedia Commons. Licence CC-BY-SA 4.0.

II.C.1. Le tribunal des conflits vise à résoudre les conflits de juridiction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire

- ◆ Ordonnance du 1^{er} juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative
- ◆ Loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, article 13
- ◆ Décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles

II.C.2. La loi et la jurisprudence ont permis, dans de très nombreux domaines, de fixer la répartition des compétences entre les deux ordres

◆ **TC, 1873, Blanco**

Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître

◆ **CÉ, Terrier de 1903**

◆ **TC, 1935, Action française**

la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ; que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant pour l'instance actuellement pendante devant le tribunal de Versailles la compétence de l'autorité judiciaire

◆ **TC, 1996, Berkani**

◆ **Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public**

◆ **Loi n° 87-499 du 6 juillet 1987 transférant le contentieux des décisions de l'Autorité de la concurrence à la juridiction judiciaire**

◆ **CC, n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence**

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

II.C.3. Le TC n'a pas le rôle d'une juridiction suprême

◆ Article 11 de la loi du 24 mai 1872

Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

III. La juridiction administrative, désormais indépendante, jouit de pouvoirs renforcés pour assurer le droit au recours

III.A. La juridiction administrative est organisée en trois niveaux pour traiter 350 000 affaires par an

III.A.1. La juridiction administrative est structurée en trois niveaux

- ◆ Art. L. 311-2 sq. et R. 311-1 sq du code de justice administrative (CJA)
- ◆ Art. 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel
- ◆ Art. L. 731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)
- ◆ Art. L. 2333-87-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

III.A.2. Le juge administratif traite 350 000 affaires par an, dont la moitié ont trait au droit des étrangers

- ◆ *Chiffres clés 2022 de la juridiction administrative*²

III.A.3. La procédure suivie devant le juge administratif

- ◆ Art. R. 412-1 du CJA

² <https://www.conseil-etat.fr/content/download/180348/file/ChiffresClesJA2022.pdf>

- ◆ CEDH, 7 juin 2011, *Kress c. France*

la théorie des apparences doit aussi entrer en jeu : en s'exprimant publiquement sur le rejet ou l'acceptation des moyens présentés par l'une des parties, le commissaire du gouvernement pourrait être légitimement considéré par les parties comme prenant fait et cause pour l'une d'entre elles.

Pour la Cour, un justiciable non rompu aux arcanes de la justice administrative peut assez naturellement avoir tendance à considérer comme un adversaire un commissaire du gouvernement qui se prononce pour le rejet de son pourvoi. A l'inverse, il est vrai, un justiciable qui verrait sa thèse appuyée par le commissaire le percevrait comme son allié.

- ◆ Art. L. 4 CJA

III.B. Le juge administratif garantit le droit au recours contre les décisions administratives

- ◆ **CÉ, 1950, Dame Lamotte**

*Considérant que [si] l'article 4, alinéa 2, de l'acte dit loi du 23 mai 1943 [...] a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, **elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité.** Qu'il suit de là [...] qu'il y a lieu [...] pour le Conseil d'État, de statuer, comme juge de l'excès de pouvoir, sur la demande en annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 formée par la dame Lamotte ;*

III.C. Le juge administratif a connu une extension de ses pouvoirs depuis les années 1970, qui lui permet désormais d'assurer pleinement le respect des droits des administrés

- ◆ **CÉ, 1901, Casanova**

Considérant que la délibération attaquée a pour objet l'inscription d'une dépense au budget de la commune d'Olmeto ; que les requérants contribuables dans cette commune, ont intérêt en cette qualité, à faire déclarer cette délibération nulle de droit et qu'ils sont ainsi parties intéressées

- ◆ CÉ, 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*

- ◆ Jean Rivero, *Un huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*, 1962 (six pages format poche, à lire absolument³)

³ <http://www.brameret.eu/textes/Grands-textes/files/Rivero%201962%20-%20Le%20Huron.pdf>

III.C.1. Un élargissement du périmètre du droit au recours : davantage d'actes peuvent être contestés

- ◆ Art. R. 421-2 CJA
- ◆ CÉ, 15 mars 2017, *Bail à part*
- ◆ CÉ, 1970, *Crédit foncier de France*
- ◆ CÉ, 2002, *Duvignères*
- ◆ **CÉ, 1995, *Hardouin et Marie***

tant par ses effets directs sur la liberté d'aller et venir du militaire, en dehors du service, que par ses conséquences sur l'avancement ou le renouvellement des contrats d'engagement, la punition des arrêts constitue une mesure faisant grief, susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir

- ◆ **CÉ, 2016, *Fairvesta et Numéricable***

Considérant que les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance ; que ces actes peuvent également faire l'objet d'un tel recours, introduit par un requérant justifiant d'un intérêt direct et certain à leur annulation, lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent.

III.C.2. Une extension du corpus de contrôle : davantage de normes peuvent être invoquées pour contester un acte

- ◆ **CÉ, 1989, *Nicolo***

III.C.3. Une extension des droits procéduraux du juge

III.C.3.a. *Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte*

- ◆ Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, codifiée à l'**article L. 911-3 CJA**

La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.

- ◆ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative codifiée aux articles **L. 911-1** et **L. 911-2** **CJA**

Art. L. 911-1 – Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.

La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.

Art. L. 911-2 – Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.

La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision.

- ◆ CÉ, 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*

III.C.3.b. La substitution du juge du plein contentieux au juge de l'excès de pouvoir

- ◆ CÉ, 1982, *Aldena Barrena*
- ◆ CÉ, 16 février 2009, *Société ATOM*

III.C.3.c. L'introduction du référé : le juge administratif, de juge de l'urgence à juge dans l'urgence (Aurélie Bretonneau et Jean Lessi)

- ◆ **Loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives**
- ◆ **Art. L. 521-1 CJA (référé suspension)**

Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

- ◆ **Art. L. 521-2 CJA (référé liberté)**

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

- ◆ Art. L. 521-3 CJA (référé mesures utiles)

En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

- ◆ Lecture recommandée : dossier relatif aux référés sur le site du Conseil d'État⁴

- ◆ CÉ, 2012, Section française de l'observatoire international des prisons

- ◆ CÉ, 2016, Ligue des droits de l'homme

- ◆ **CÉ, 2001, Commune de Venelles**

- ◆ **CÉ, 2002, Front National**

- ◆ CÉ, 2015, Commune du Castellet

- ◆ **CÉ, 20 sept. 2022, M. et Mme C.**

le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

III.C.4. Cette extension formelle des pouvoirs du juge administratif répond aux exigences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme

- ◆ Article 6 de la CESDH

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

- ◆ Article 13 de la CESDH

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

- ◆ CEDH 2011, Payet c. France

⁴ <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-des-referes>

- ◆ **CC, n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, loi portant validation d'actes administratifs**

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence
- ◆ **Article 16 de la DDHC**

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.
- ◆ **CC, n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction**

il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours ; qu'ainsi le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen manque en fait
- ◆ **CC, n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, M^{me} Samiha B. [Condition de paiement préalable pour la contestation des forfaits de post-stationnement]**

Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction. [...]

Il résulte de tout ce qui précède que le législateur n'a pas prévu les garanties de nature à assurer que l'exigence de paiement préalable ne porte pas d'atteinte substantielle au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif. Les dispositions contestées doivent donc être déclarées contraires à la Constitution.

IV. Bibliographie

- ◆ Intervention de Jean-Marc Sauvé lors de la Conférence nationale des présidents de la juridiction administrative le 29 juin 2012, *Le juge administratif face au défi de l'efficacité*⁵
- ◆ Loïc Vatna, *Le juge administratif et la crise de la covid-19, Entre protection de la santé et respect des libertés : le juge administratif à l'épreuve de la covid-19*⁶

⁵ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-juge-administratif-face-au-defi-de-l-efficacite>

⁶ <https://journals.openedition.org/revdh/10542>