

**LES
CARRÉS**



**2021
7^e édition**

L'essentiel

du

DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Frédéric Colin / Marie-Laure Messe

G*ualino* un savoir-faire de
Lextenso

2021
7^e édition

L'essentiel

du

DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Frédéric Colin / Marie-Laure Messe

 *Gualino* un savoir-faire de
 Lextenso

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Frédéric Colin est Maître de conférences HDR de droit public à Aix-Marseille Université, Centre de Recherches Administratives.

Marie-Laure Messe est Vice-présidente de Tribunal administratif et ancien professeur associé à l'IEP de Strasbourg.

De Frédéric Colin, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Grands arrêts du droit administratif, 12^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit du contentieux administratif, 7^e éd. 2021 (avec M.-L. Messe).
- L'essentiel du Droit des contrats administratifs, 2^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit administratif des biens, 7^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit public économique, 3^e éd. 2017-2018.

Collection « Mémentos »

- Droit de la Fonction publique, 7^e éd. 2020-2021.

Collection « Fonction publique »

- La Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction publique, 5^e éd. 2021, à paraître.
- Management public, 2021.
- Agent territorial : rôle et statut, 2021, à paraître.

Collection « En Poche »

- Méthodologie des épreuves écrites et orales des concours administratifs, 2020.

Collection « Guides pro »

- Le règlement des litiges administratifs, 2021.



© 2021, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
ISBN 978-2-297-13220-6

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Le droit du contentieux administratif présente *l'ensemble des règles juridiques relatives aux litiges qui ressortissent de la compétence des juridictions administratives statuant en matière juridictionnelle.*

Le volume du contentieux administratif ne cesse de se développer, même si statistiquement, il ne représente qu'une petite part du contentieux traité par l'ensemble des juridictions françaises. On compte en 2019 : 10 320 affaires réglées par le Conseil d'État, 223 229 par les tribunaux administratifs (ci-après TA), 34 260 par les Cours administratives d'appel (ci-après CAA), pour n'évoquer que les juridictions administratives de « droit commun ».

Les règles d'organisation et de fonctionnement relatives aux TA, aux CAA et au Conseil d'État ont fait l'objet d'une codification dans le Code de justice administrative (CJA), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Après avoir examiné la notion de juridiction administrative, l'ouvrage envisagera *l'organisation des juridictions administratives de droit commun* (Conseil d'État, Cours administratives d'appel, Tribunaux administratifs), la *répartition des compétences au sein de la juridiction administrative*, les *différentes branches du contentieux administratif*, les *conditions de recevabilité des recours contentieux*, la *procédure de saisine du juge administratif*, les *règles relatives à l'instruction*, le *jugement*, les *voies de recours*, les *procédures d'urgence*, et enfin *l'effet des décisions de justice.*

Cet ouvrage synthétique s'adresse aux étudiants de la filière juridique, mais aussi aux étudiants de science politique (droit public), et aux candidats des concours administratifs (futurs fonctionnaires) ou contractuels (catégories A et B) désireux de comprendre les éléments fondamentaux d'une matière technique en constante évolution.

Le Droit du contentieux administratif connaît des modifications fréquentes qui nécessitent de se tenir à jour. Ainsi, l'insertion du rapporteur public dans la formation de jugement a fait l'objet d'une inflexion. L'organisation du Conseil d'État a été rénovée en 2016.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du ^{xxi}e siècle donne un statut au justiciable, lorsqu'elle instaure (COJ, art. L. 123-3) un **Service d'accueil unique du justiciable** (SAUJ) chargé d'informer les personnes sur les procédures qui les concernent et de recevoir de leur part des actes afférents à ces procédures.

Le CJA ne cesse d'être modifié, pour adapter les procédures aux exigences d'une justice administrative efficace et rapide. Ainsi, le décret du 7 février 2019 modifie de nombreuses dispositions réglementaires du code. La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice apporte aussi quelques modifications dans son Titre II destiné à simplifier la procédure civile et administrative. La crise sanitaire de 2020 a aussi conduit à aménager, soit momentanément soit de façon pérenne de multiples règles du contentieux administratif. On pense notamment à l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, dont certaines dispositions « simplifient » le travail des juridictions et permettent, jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, de déroger à certaines dispositions applicables aux juridictions administratives.

Un décret du 29 juin 2020 prévoit que désormais, les décisions juridictionnelles rendues par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont mises à la disposition du public dans un délai de deux mois à compter de leur date (en occultant les noms et prénoms des parties et personnes physiques mentionnées ou de leur entourage, voire de tout élément d'identification).

Les articles mentionnés dans l'ouvrage sans précision de code sont issus du Code de justice administrative (CJA).

PLAN DE COURS

Présentation	3
Chapitre 1 – La notion de juridiction administrative	15
<i>1 – La notion de juridiction</i>	<i>15</i>
<i>2 – Le caractère administratif de la juridiction</i>	<i>18</i>
■ <i>La reconnaissance constitutionnelle de la juridiction administrative</i>	<i>18</i>
■ <i>Le critère d'identification</i>	<i>20</i>
Chapitre 2 – Organisation des juridictions administratives de droit commun	23
<i>1 – Le Conseil d'État</i>	<i>23</i>
■ <i>Composition</i>	<i>23</i>
■ <i>Formations collégiales de jugement</i>	<i>26</i>
a) <i>Les formations de jugement de droit commun</i>	<i>27</i>
b) <i>La section du contentieux ou l'assemblée du contentieux</i>	<i>28</i>
c) <i>La formation spéciale en matière de renseignement</i>	<i>28</i>
<i>2 – Les cours administratives d'appel</i>	<i>29</i>
■ <i>Organisation</i>	<i>29</i>
■ <i>Formations collégiales de jugement</i>	<i>29</i>

3 – Les tribunaux administratifs	30
■ Organisation	30
■ Formations collégiales de jugement	30
Chapitre 3 – La répartition des compétences au sein de la juridiction administrative	33
<hr/>	
1 – Le Conseil d’État	33
■ Compétence de premier ressort	33
■ Compétence d’appel	37
■ Compétence de cassation	37
2 – Les cours administratives d’appel (CAA)	38
■ Compétence matérielle	38
■ Compétence territoriale	39
3 – Les tribunaux administratifs (TA)	39
■ Compétence matérielle	39
■ Compétence territoriale	40
4 – Règlement des difficultés de compétence au sein de la juridiction administrative	43
■ Connexité	43
a) Entre Conseil d’État et Tribunal administratif	43
b) Entre Tribunal administratif ou entre Cour administrative d’appel	44
c) Entre Conseil d’État et Cour administrative d’appel	44
■ Règlement des questions de compétence	44
Chapitre 4 – Les quatre branches du contentieux administratif	47
<hr/>	
1 – Le contentieux de pleine juridiction ou plein contentieux	47
2 – Le recours pour excès de pouvoir	49
■ Notion	49
■ Conditions d’exercice	50
a) Conditions de recevabilité tenant à l’acte attaqué	50
b) L’absence de recours parallèle	52

■ <i>Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir</i>	53
a) Les moyens de légalité externe	53
b) Les moyens de légalité interne	55
3 – Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité	58
4 – Le contentieux de la répression	59
5 – Le contentieux de l'homologation de la transaction	60
Chapitre 5 – Les conditions de recevabilité des recours contentieux	61
<hr/>	
1 – L'exigence de décision préalable	61
■ <i>L'obligation de décision préalable</i>	62
a) Décision explicite	62
b) Décision implicite	62
■ <i>La liaison du contentieux</i>	63
■ <i>La sanction de la règle de la décision préalable</i>	64
2 – Le délai de recours contentieux	64
■ <i>L'existence d'un délai pour saisir le juge administratif</i>	64
a) La durée du délai	64
b) Les recours soustraits à condition de délai	67
■ <i>Le calcul du délai de recours</i>	67
a) Le déclenchement du délai de recours	67
b) Les cas de prorogation/prolongation du délai de recours	70
c) La computation du délai	74
■ <i>Les conséquences liées au non-respect du délai de recours</i>	75
a) La requête prématurée	75
b) La requête tardive	75
3 – L'intérêt à agir	76
■ <i>Intérêt direct et personnel</i>	77
■ <i>Intérêt légitime</i>	78
■ <i>Intérêt certain</i>	78
■ <i>Intérêt matériel ou moral</i>	78
■ <i>Personnes morales</i>	78

4 – La capacité à agir	79
■ <i>Personnes physiques</i>	79
■ <i>Personnes morales</i>	80
Chapitre 6 – Procédure de saisine de la juridiction administrative	83
1 – La requête introductive d’instance	83
■ <i>L’identification des « parties » en litige</i>	83
■ <i>Les moyens de la requête</i>	84
■ <i>Les conclusions soumises au juge</i>	84
2 – Les formalités de dépôt de la requête	85
■ <i>La production de la décision attaquée</i>	85
■ <i>La production de copies de la requête</i>	85
■ <i>Téléprocédure : « Télérecours »</i>	85
3 – La représentation des « parties »	87
■ <i>Principes généraux</i>	87
a) <i>Devant le TA</i>	87
b) <i>Devant la CAA</i>	88
c) <i>Devant le Conseil d’État</i>	88
■ <i>Les personnes privées</i>	89
a) <i>Personnes physiques</i>	89
b) <i>Personnes morales</i>	89
c) <i>Requête collective</i>	89
d) <i>L’action de groupe devant le juge administratif</i>	90
e) <i>L’action en reconnaissance de droits</i>	90
■ <i>La représentation des personnes publiques</i>	90
a) <i>La représentation de l’État</i>	90
b) <i>La représentation des autres personnes publiques</i>	91
4 – L’aide juridictionnelle	91

Chapitre 7 – L’instruction	93
1 – Le caractère contradictoire de la procédure	93
■ <i>La contradiction</i>	93
■ <i>Les moyens soulevés d’office</i>	94
■ <i>Les « questions »</i>	95
a) <i>La question préjudicielle</i>	95
b) <i>La Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)</i>	96
2 – Les dispositifs d’instruction	98
■ <i>La régularisation</i>	98
■ <i>Les demandes de pièces ou de documents</i>	99
■ <i>La visite des lieux</i>	99
■ <i>Le visionnage de film</i>	99
■ <i>L’enquête</i>	100
■ <i>L’amicus curiae</i>	100
■ <i>L’expertise</i>	100
3 – La clôture d’instruction	102
4 – La fin anticipée du procès	104
■ <i>Le désistement</i>	105
■ <i>Le non-lieu à statuer</i>	105
■ <i>La médiation</i>	106
Chapitre 8 – Le jugement	111
1 – La composition de la formation de jugement	111
■ <i>Le principe de collégialité</i>	112
■ <i>Le juge unique</i>	112
a) <i>Le juge unique statuant sans audience publique</i>	112
b) <i>Le juge unique statuant en audience publique</i>	113
■ <i>L’abstention et la récusation</i>	115
2 – L’audience	116
■ <i>La convocation des parties</i>	116

■ <i>Le caractère public de l'audience</i>	116
■ <i>Le Rapporteur public</i>	117
3 – Le prononcé de la décision juridictionnelle	119
■ <i>Typologie des décisions juridictionnelles</i>	120
■ <i>Mentions obligatoires dans la décision</i>	120
■ <i>La notification de la décision</i>	121
■ <i>La publication de la décision</i>	122
■ <i>L'obligation de juger</i>	122
■ <i>L'obligation de statuer dans un délai raisonnable</i>	123
Chapitre 9 – Les voies de recours	125
1 – Les voies de réformation	125
■ <i>L'appel</i>	125
a) Les conditions de l'appel	125
b) Les effets de l'appel	126
■ <i>La cassation</i>	127
a) La saisine du juge de cassation	128
b) Filtrage : la procédure préalable d'admission	129
c) Les effets de la saisine	129
d) Les pouvoirs du juge de cassation	129
2 – Les voies de rétractation	130
■ <i>L'opposition</i>	130
■ <i>La tierce opposition</i>	131
■ <i>Le recours en rectification d'erreur matérielle</i>	131
■ <i>Le recours en révision</i>	131
■ <i>Le recours en interprétation</i>	132
■ <i>Le cas du recours dans l'intérêt de la loi</i>	132
■ <i>Le renvoi pour suspicion légitime</i>	132

Chapitre 10 – Les procédures d’urgence	133
1 – Règles générales applicables aux référés d’urgence	133
■ <i>Les conditions communes de mise en œuvre des référés d’urgence</i>	134
a) Un caractère provisoire	134
b) L’urgence	134
■ <i>Les voies de recours</i>	134
2 – Les différents référés d’urgence	135
■ <i>Le référé-suspension</i>	135
a) Conditions	135
b) Pouvoirs du juge	136
■ <i>Le référé-liberté</i>	137
a) Conditions	137
b) Pouvoirs du juge	140
■ <i>Le référé mesures utiles</i>	141
a) Conditions	141
b) Pouvoirs du juge	142
■ <i>Les référés spécifiques</i>	142
a) Le « déféré-suspension »	142
b) Le constat	142
c) L’instruction	142
d) La provision	143
e) Le secret des affaires	143
■ <i>Le référé en matière contractuelle</i>	143
a) Le référé précontractuel	144
b) Le référé contractuel	145
Chapitre 11 – L’effet des décisions de justice	149
1 – L’autorité de la chose jugée	149
■ <i>L’étendue de l’autorité de la chose jugée</i>	149
■ <i>La portée de l’autorité de la chose jugée</i>	150
a) L’effet des décisions d’annulation	150
b) Le juge doit respecter deux obligations	152

2 – L'exécution des décisions juridictionnelles	153
■ <i>L'exécution « administrative »</i>	153
a) La Section du rapport et des études	153
b) Le Défenseur des droits	154
■ <i>L'exécution juridictionnelle</i>	154
a) La demande d'explication	154
b) Injonctions	154
c) Astreintes	156
■ <i>Responsabilité en cas de refus d'exécution</i>	157
Bibliographie	159

Liste des principales abréviations

Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
Const.	Constitution
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CCP	Code de la commande publique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COJ	Code de l'organisation judiciaire
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
JAS	Juridiction administrative spécialisée
JO	Journal officiel
L.	Loi
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPF	Livre des procédures fiscales
MPO	Médiation préalable obligatoire
Ord.	Ordonnance
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
SAUJ	Service d'accueil unique du justiciable
SVA	Silence vaut acceptation
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne