

manuel

Camille Broyelle

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

9^e édition
2021-2022

LGDJ

un savoir-faire de

lextenso

Camille Broyelle

Professeure à l'Université Panthéon-Assas
(Paris II)

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

9^e édition

2021-2022



© 2021, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr

ISBN : 978-2-275-09086-3 • ISSN 0990-3909

Principales abréviations

aggllo.	Agglomération
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
BDCF	Bulletin des conclusions fiscales
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
BJDU	Bulletin juridique de droit de l'urbanisme
CJA	Code de justice administrative ¹
<i>Cah. fonct. publ.</i>	Cahiers de la fonction publique
ch.	Chambre
Cie	Compagnie
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz (deviendra, plus tard, Revue juridique de l'économie publique)
cne	Commune
concl.	Conclusions ²
confédé.	Confédération
cons.	Conseil
Cons. const.	Conseil constitutionnel
cté	Communauté
CRDA	Code des relations entre le public et l'administration
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
D.	Recueil Dalloz-Sirey
dpt	Département
dptal(e)	Départemental(e)
<i>Dr. adm.</i>	Droit administratif
<i>Dr. fisc.</i>	Revue de droit fiscal
élect.	Élection(s)
entr.	Entreprise(s)
ét.	Établissement(s)
env.	Environnement(al)
fédé.	Fédération
franç.	Français(e)
<i>Gaz. Pal.</i>	Gazette du Palais
grpt	Groupement
hosp.	Hospitalier
Interco.	Intercommunal(e)

1. Lorsqu'il est fait référence au « code », sans plus de précision, le terme désigne le Code de justice administrative.

2. Sont mises en ligne sur le site du Conseil d'État (<http://www.conseil-etat.fr/>) certaines conclusions des rapporteurs publics relatives à des affaires lues à compter du 1^{er} octobre 2010. C'est au rapporteur public, auteur des conclusions, qu'il appartient de décider s'il entend leur donner cette forme de publicité ; certains commencent à le faire de façon assez régulière. La mention « en ligne » le signale.

<i>JCP A</i>	La semaine juridique, administrations et collectivités territoriales
<i>JCP G</i>	La semaine juridique, édition générale
<i>LPA</i>	Les Petites Affiches
min.	Ministre
munic.	Municipal(e)
nat.	National(e)
<i>RDI</i>	Revue de droit immobilier
<i>RDP</i>	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<i>Rec.</i>	Recueil Lebon ³
<i>Rec. T.</i>	Tables du Recueil Lebon
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RJEP</i>	Revue juridique de l'économie publique (ex. Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz)
<i>RJF</i>	Revue de jurisprudence fiscale
<i>RTD civ.</i>	Revue trimestrielle de droit civil
<i>RTD eur.</i>	Revue trimestrielle de droit européen
<i>RTDH</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme
S.	Recueil Sirey
sect.	section (formation de jugement du Conseil d'État)
sté	Société
synd.	Syndicat
T. confl.	Tribunal des conflits

3. Après chaque décision du Conseil d'État postérieure à 1980, le numéro de requête est indiqué (en cas de requêtes multiples, jointes dans une même décision, un seul numéro est retenu). Ce numéro permet de consulter directement la décision sur le site internet du Conseil d'État (<http://www.conseil-etat.fr/>), y compris lorsque la décision est « inédite », c'est-à-dire lorsqu'elle ne fait l'objet d'aucune publication, ni au *Recueil Lebon* ni aux Tables du *Recueil Lebon* (les décisions que le Conseil d'État estime importantes sont publiées intégralement au « *Recueil* » ; celles qui méritent seulement l'attention ne donnent lieu qu'à un bref résumé aux « Tables » ; enfin, les décisions « ordinaires » ne figurent ni au *Recueil* ni aux Tables, on dit qu'elles sont « inédites »). S'agissant des décisions postérieures à 1990, le parti a été retenu de ne plus mentionner leur page de publication.

Sommaire

Principales abréviations	5
Introduction	13

PREMIÈRE PARTIE – LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LES VOIES DE RECOURS

Chapitre 1. Les juridictions administratives	23
Section 1. Présentation	25
§ 1. Les juridictions administratives générales	26
§ 2. Les juridictions administratives spécialisées	38
Section 2. Les compétences des juridictions administratives générales	40
§ 1. La répartition des compétences de premier ressort	41
§ 2. La répartition des compétences d’appel	44
§ 3. Les compétences de cassation du Conseil d’État	45
Section 3. La résolution des difficultés liées à la répartition des compétences	46
§ 1. L’extension de la compétence de la juridiction	46
§ 2. La « mise en sommeil » des règles de compétence	50
§ 3. Le renvoi de l’affaire au juge compétent	51
§ 4. Le règlement de juges	53
Chapitre 2. Les voies de recours	57
Section 1. Présentation	57
§ 1. Les recours déclaratifs : recours en interprétation et recours en appréciation de légalité	58
§ 2. Les différents recours et leur classification	60
Section 2. Le recours pour excès de pouvoir et les recours de pleine juridiction	61
§ 1. Les spécificités traditionnelles du recours pour excès de pouvoir	62
§ 2. Les recours de plein contentieux	63
§ 3. Les évolutions	67

DEUXIÈME PARTIE – L’ACTION

Chapitre 1. Le droit d’action	83
Section 1. L’intérêt à agir	84
§ 1. La décision « fait grief » au requérant	86

§ 2. La décision « concerne spécialement » le requérant	88
§ 3. Les modalités techniques d'appréciation	92
Section 2. L'existence de prétentions opposées	97
§ 1. Le caractère explicite ou implicite de la décision	99
§ 2. La décision préalable et la définition du litige présenté au juge	101
§ 3. Le régime de régularisation	102
Chapitre 2. L'exercice du droit d'action	105
Section 1. La personne autorisée à exercer le droit d'action	105
§ 1. La capacité d'agir en justice	106
§ 2. Le représentant du titulaire du droit d'action	107
§ 3. L'autorisation de plaider	109
§ 4. Les actions exercées au nom d'un groupe indéterminé de personnes : les actions « collectives »	112
Section 2. Le délai de recours	116
§ 1. Les recours soustraits à tout délai	117
§ 2. Le point de départ du délai	118
§ 3. L'écoulement du délai	124
§ 4. L'expiration du délai	128
Section 3. Le recours administratif préalable	139
§ 1. Le recours administratif obligatoire et la saisine du juge	141
§ 2. Le recours administratif obligatoire et l'étendue du contrôle du juge	143
Section 4. Les conditions de forme	144
§ 1. Le ministère d'avocat	145
§ 2. La requête	150
Section 5. La saisine irrégulière du juge	153
§ 1. Les régularisations	154
§ 2. Les devoirs du juge	155

TROISIÈME PARTIE – L'INSTANCE

Chapitre 1. Les données du litige	163
Section 1. L'objet de la demande : les conclusions	163
§ 1. Les conclusions du demandeur	164
§ 2. Les conclusions du défendeur	166
§ 3. Les conclusions et le juge	169
§ 4. L'immutabilité des conclusions et la mutabilité du litige	172
Section 2. Le fondement de la demande : les moyens	173
§ 1. Les moyens des parties	174
§ 2. Les moyens à la portée du juge	184

Section 3. Les personnes présentes à l'instance	187
§ 1. Les parties	187
§ 2. Les participants	190
Chapitre 2. L'instruction	201
Section 1. Le principe du contradictoire	203
§ 1. Les fonctions du principe	204
§ 2. Le champ d'application du principe	205
Section 2. L'établissement des faits	211
§ 1. La répartition des rôles entre les parties	212
§ 2. Les instruments de recherche de la vérité	216
§ 3. Les conclusions à tirer des éléments recueillis	227
Section 3. Le déroulement de l'instruction	228
§ 1. Le traitement du dossier	229
§ 2. La survenue d'incidents	232
§ 3. La fin de l'instruction	238
Chapitre 3. Les préliminaires du jugement	245
Section 1. La formation de jugement	245
§ 1. L'impartialité de la formation de jugement	246
§ 2. Le choix de la formation de jugement	260
Section 2. L'audience publique	262
§ 1. La publicité de l'audience	263
§ 2. Le déroulement de l'audience	264
Section 3. Le délibéré	271

QUATRIÈME PARTIE – LE JUGEMENT

Chapitre 1. La structure du jugement	281
Section 1. Les mentions et les visas	282
Section 2. La motivation	283
§ 1. Le champ de la motivation	284
§ 2. La qualité de la motivation	291
§ 3. Le style de la motivation	292
Chapitre 2. Le contenu du jugement	295
Section 1. Le règlement du principal	295
§ 1. Les jugements ne statuant pas au principal : le cas du non-lieu ..	295
§ 2. La norme créée par le juge	299
§ 3. La portée dans le temps de la norme produite par le juge	301
Section 2. Le règlement de l'accessoire	311

§ 1. Les dépens	312
§ 2. Les frais non compris dans les dépens	313
§ 3. L'amende pour recours abusif	314
Chapitre 3. Les attributs du jugement	317
Section 1. La force obligatoire	317
§ 1. Ce que signifie respecter un jugement d'annulation	318
§ 2. L'indication dans le jugement des obligations qui en découlent : l'injonction	327
Section 2. La force exécutoire	338
§ 1. La procédure administrative d'exécution	340
§ 2. La procédure juridictionnelle d'exécution	342
§ 3. La contrainte au paiement	350
Section 3. L'autorité de la chose jugée	352
§ 1. « Jugements revêtus de l'autorité de la chose jugée »	352
§ 2. L'interdiction de rejouer le litige	355
§ 3. L'identification de la chose jugée	357
§ 4. L'autorité absolue de la chose jugée	362
§ 5. L'étendue de la chose jugée	365

CINQUIÈME PARTIE – LA CONTESTATION DU JUGEMENT

TITRE 1. Les voies de recours ordinaires

Chapitre 1. L'appel	377
Section 1. Les titulaires du droit d'appel	378
§ 1. Les parties à l'instance de premier ressort	378
§ 2. L'intérêt à relever appel	380
Section 2. L'exercice du droit d'appel	384
§ 1. Le délai d'appel	384
§ 2. La motivation de l'appel	386
§ 3. L'effet non suspensif de l'appel et ses dérogations	388
Section 3. La délimitation du litige en appel	391
Sous-Section 1. Ce qui est contesté	391
§ 1. L'appel incident	392
§ 2. L'appel provoqué	395
Sous-Section 2. Ce qui est demandé	396
§ 1. La demande d'annulation du jugement « irrégulier »	397
§ 2. La demande de réformation du jugement	401
Section 4. L'office du juge en appel	406
§ 1. L'annulation du jugement	406

§ 2. Le rejugement du litige	409
Chapitre 2. La cassation	415
Section 1. L'action en cassation	417
§ 1. Les titulaires du droit de cassation	417
§ 2. L'exercice du droit d'action en cassation	419
Section 2. Les moyens	424
Sous-Section 1. L'interdiction des moyens nouveaux	426
§ 1. L'interdiction de principe	427
§ 2. L'exception des moyens d'ordre public	428
Sous-Section 2. Les moyens de cassation et le contrôle du juge ...	431
§ 1. Les moyens relatifs à la régularité du jugement	432
§ 2. Les moyens relatifs au bien-fondé du jugement	435
Section 3. Le règlement du litige	449
§ 1. Le sort du jugement	449
§ 2. Le sort du litige	452
TITRE 2. Les voies de recours spéciales	457
Chapitre 1. Les recours ouverts au nom du principe du contradictoire	461
Section 1. L'opposition	462
Section 2. La tierce opposition	463
§ 1. Les cas d'ouverture	464
§ 2. Le régime juridique	468
Chapitre 2. Les recours ouverts au nom de l'équité	471
Section 1. Le recours en révision	473
§ 1. Les causes de révision	473
§ 2. Le régime juridique	476
Section 2. Le recours en rectification d'erreur matérielle	477
§ 1. Le motif de rectification	478
§ 2. Le champ d'application	480
§ 3. Le régime juridique	482
 SIXIÈME PARTIE – LES RÉFÉRÉS	
Chapitre 1. Les caractéristiques communes aux référés	493
Section 1. L'office du juge des référés	493
§ 1. La décision du juge des référés	494
§ 2. Les contraintes pesant sur le juge des référés	497
Section 2. L'instance de référé	499

Chapitre 2. Les référés d'urgence	503
Section 1. Le référé-suspension	504
§ 1. Les conditions de fond	505
§ 2. Les mesures prononcées par le juge	508
Section 2. Le référé-liberté	511
§ 1. Les conditions de fond	512
§ 2. Les mesures prononcées par le juge	516
Section 3. Le référé-mesures utiles (ou référé-conservatoire)	519
§ 1. Les conditions de fond	521
§ 2. Les mesures prononcées par le juge	526
Chapitre 3. Les référés dispensés de la condition d'urgence	529
Section 1. Le référé-constat et le référé-instruction	530
§ 1. Le référé-constat	530
§ 2. Le référé-instruction	531
Section 2. Le référé-provision	533
§ 1. L'obligation « non sérieusement contestable »	534
§ 2. La décision du juge du référé-provision	535
Index	539

Introduction

1. Définition. – À proprement parler, le « contentieux administratif » désigne le litige qui oppose un particulier à l'administration. Dans les facultés de droit, on associe souvent l'expression aux règles guidant la résolution de ce litige (ce qu'exprime plus exactement l'intitulé « droit du contentieux administratif » retenu par certains manuels). Plus précisément encore, dans le langage universitaire, le « contentieux administratif » correspond aux règles applicables dans le cadre d'un procès devant le juge administratif. Finalement, le « contentieux administratif » (ou le « droit du contentieux administratif ») désigne le procès administratif lui-même. C'est le sens retenu dans cet ouvrage, consacré au procès qui se tient devant le juge administratif.

2. Sources. – Les règles du contentieux administratif ont longtemps été presque exclusivement forgées par le juge administratif, plus particulièrement par le Conseil d'État. Singulière juridiction, à la fois juge et conseiller du gouvernement², il est demeuré, jusqu'au milieu du xx^e siècle, l'unique juridiction administrative de droit commun chargée, sauf texte contraire, de statuer sur l'ensemble des litiges opposant un particulier à l'administration.

Contrairement au droit judiciaire, souvent qualifié de « droit de professeurs »³, le contentieux administratif est un « droit de juges », celui des juges du Palais-Royal⁴. Cette spécificité découle d'une volonté politique. De

1. Ce parti conduit à ignorer le volet judiciaire du contentieux administratif, c'est-à-dire le procès dont l'administration est susceptible de faire l'objet ou qu'elle peut engager devant le juge judiciaire (J.-P. ROUGEAUX, *La procédure applicable devant les tribunaux judiciaires statuant sur les affaires intéressant l'administration*, thèse, Paris, 1970) ainsi que les procédures non juridictionnelles de règlement des litiges administratifs (médiation, transaction) qui, réputées plus rapides, plus efficaces et de nature à désencombrer le prétoire, connaissent un regain d'intérêt (v. L. 18 nov. 2016 qui introduit dans le code un nouveau chapitre consacré à la médiation – qui englobe ce qu'on appelait la « conciliation » – et en fixe le régime, qu'elle soit initiée par les parties ou par le juge administratif, CJA, art. L. 213-1 et s., H. MASSE-DESSEN et E. COSTA, « La médiation devant les juridictions administratives aujourd'hui », *AJDA* 2019. 2158). Est également exclu du présent ouvrage l'arbitrage, procédure juridictionnelle entre les mains non pas des juges étatiques mais de « juges privés ». S'agissant de l'arbitrage des personnes publiques, depuis l'arrêt *Inserm* du Tribunal des conflits (17 mai 2010, n° 3754, *RFDA* 2010. 959, concl. GUYOMAR), le droit positif est marqué par les décisions, CE, 19 avr. 2013, n° 352750, *Synd. mixte des aéroports de Charente (Smac) c/ Ryanair*, *Rec., RJEP* 2013. 47, concl. PELLISSIER; Cass. 1^{re} civ., 8 juill. 2015, *Smac*; CE, ass., 9 nov. 2016, n° 388306, *Fosmax*, *Rec., RFDA* 2016. 1154, concl. PELLISSIER; T. confl., 24 avr. 2017, n° 4075, *Smac*, *Rec.* Sur ces décisions, v. les tables rondes publiées à la *RDP*, 2014. 603 et 2017.1141.

2. Créé en 1799, sous Napoléon I^{er}, par la Constitution du 22 frimaire an VIII, le Conseil d'État, placé sous la direction de l'Exécutif, est alors chargé à la fois de conseiller le gouvernement et « de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » (art. 52 de la Constitution). Sur les origines antérieures du contentieux administratif, K. WEIDENFELD, *Les origines médiévales du contentieux administratif*, de Bocard, 2002; J.-L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, 1985 (également, du même auteur, « Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après des travaux récents », *RFDA* 1996. 289).

3. B. BEIGNER, « Le nouveau Code de procédure civile ; un droit de professeurs ? », in *De la commémoration d'un code à l'autre : deux cents ans de procédure civile en France*, Litec, 2006, p. 35.

4. On parle fréquemment des « juges du Palais-Royal » pour désigner le Conseil d'État, l'institution étant installée depuis 1875 dans les bâtiments du Palais-Royal, à Paris.

même que les pouvoirs publics ont laissé au Conseil d'État le soin de créer le droit substantiel applicable à l'administration, de même lui ont-ils confié la tâche de poser les règles du procès qui se tient devant lui. Ce choix repose sur une conviction qui sous-tend l'ensemble du système : conseiller du gouvernement et juge, le Conseil d'État est un expert immergé dans les affaires administratives ; il sait mieux que quiconque comment juger l'administration, sur le fond et dans la forme. Tel est le dogme sur lequel repose en France, depuis plus de deux siècles, la justice administrative.

Le Conseil d'État a ainsi bénéficié d'une totale liberté pour poser progressivement l'ensemble des règles du procès. En marge du Code de procédure civile⁵, sans pour autant s'interdire de procéder à la libre adaptation de certaines notions puisées au gré des besoins dans le corpus du droit judiciaire⁶, le Conseil d'État a écrit tous les chapitres du contentieux administratif, depuis les recours susceptibles d'être exercés jusqu'à l'autorité de la chose jugée, en passant par l'intérêt à agir, les moyens susceptibles d'être invoqués en cours d'instance ou encore l'office du juge d'appel. Le contentieux administratif est longtemps resté un droit prétorien, constitué de règles jurisprudentielles⁷, de pratiques et d'usages.

Depuis une vingtaine d'années, cette spécificité s'est sensiblement estompée : loi du 8 février 1995 créant un pouvoir d'injonction, ordonnance du 4 mai 2000 instituant le Code de justice administrative⁸, loi du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence, loi du 18 novembre 2016 instaurant les actions collectives, loi du 10 août 2018 introduisant la demande en appréciation de régularité, décrets à profusion, les textes se sont emparés du contentieux administratif. Cette évolution ne doit toutefois pas faire illusion. Le Conseil d'État reste le maître d'œuvre des règles du procès. Toutes les dispositions intéressant la justice administrative – qu'elles procèdent à de grandes réformes ou à de plus modestes innovations – ont été voulues et conçues par lui⁹. La place croissante du droit écrit n'en est que plus significative.

5. Écartant explicitement les dispositions du Code de procédure civile, CE, sect., 25 oct. 1926, *Thoreau*, *Rec.* 932.

6. Pour une comparaison avec la procédure judiciaire, C. DEBBASCH, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, LGDJ, 1964 ; R. CHAPUS, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE* 1977-1978, p. 11 (réimp. in R. CHAPUS, *L'administration et son juge*, PUF, 1999, p. 293) ; F. MELLERAY, « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, 2004, p. 277.

7. Ces règles sont constituées de principes généraux du droit (qui s'imposent à l'autorité réglementaire) ou de principes de procédure à valeur supplétive (qui s'imposent en l'absence d'acte réglementaire contraire), P. CHAUDET, *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, LGDJ, 1967 ; A. HEURTÉ, « Les règles générales de procédures », *AJDA* 1964. 4 ; J. SIRINELLI, « Les règles générales de procédure », *RFDA* 2015. 358. Reconnaisant la possibilité pour les juridictions (spécialisées en l'occurrence) de se référer aux dispositions du Code de procédure civile, pour autant que celles-ci « [puissent] être regardées comme traduisant [les règles générales de procédure] », CE, 24 avr. 2013, n° 349109 ; n° 350705 (deux arrêts), *Rec. T.*

8. Le Code de justice administrative est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001 (J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Le Code de justice administrative », *AJDA* 2000. 639 ; R. CHAPUS, « Lecture du Code de justice administrative », *RFDA* 2000. 929). Auparavant, existait, depuis deux décrets du 13 juillet 1973, un code des tribunaux administratifs qui, après l'apparition des cours administratives d'appel (L. n° 87-1127, 31 déc. 1987), est devenu le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (D. n° 89-641, 7 sept. 1989).

9. Rares sont les présidents de cour suprême qui peuvent déclarer, comme le vice-président du Conseil d'État : « le projet [relatif à la dispense de conclusions du rapporteur public] que j'ai proposé et que le Parlement a

Elle révèle, en premier lieu, un changement de style. L'exigence de transparence et la volonté « de rendre compte » ne s'accommodent pas d'un système avant tout basé sur la norme non écrite et sur la pratique. Elle témoigne, en second lieu, du processus de réforme dans lequel s'est engagée la justice administrative, que la règle jurisprudentielle ne pouvait, à elle seule, mener à bien.

Tout d'abord, le juge doit faire face à l'afflux du contentieux, chronique depuis les années 1950¹⁰ qui se caractérise aujourd'hui par l'apparition de contentieux « de masse »¹¹. Ensuite, situation inédite pour le juge administratif, il est assujéti à des normes qui s'imposent à lui de l'extérieur : celles issues du droit de l'Union européenne, d'où résulte l'obligation d'assurer la protection effective des droits tirés des normes de l'Union¹², et celles résultant de la Convention européenne des droits de l'homme¹³, en particulier les exigences du droit à un recours effectif (article 13¹⁴) et du droit à un procès équitable (article 6 § 1¹⁵) qui couvrent la totalité du procès¹⁶. Enfin, les juridictions administratives subissent la concurrence du juge judiciaire réputé, à tort ou à raison, plus efficace, plus rapide et meilleur gardien des libertés. Dans les années 1980, tandis que les justiciables réclament à ce dernier la protection que le juge administratif est impuissant à leur apporter, la loi lui confie des contentieux qui auraient normalement dû échoir aux juridictions administratives. Si la constitutionnalisation de leur existence et d'un socle minimal de

adopté [...] Si la loi est promulguée en temps utile, je ferai le nécessaire pour que le décret puisse entrer en vigueur lors de la prochaine rentrée juridictionnelle», « Questions à J.-M. Sauvé », *AJDA* 2011. 412.

10. Phénomène auquel le droit européen impose de trouver une réponse efficace, la Cour européenne des droits de l'homme ayant posé l'obligation d'indemniser en droit interne les préjudices causés par le dépassement du délai raisonnable de jugement (CEDH, 26 oct. 2000, *Kudła c/Pologne*, JCP G 2001, I, 291, obs. F. SUDRE ; *RTD civ.* 2001. 442, obs. P. MARGUENAUD), exigence à laquelle le juge national s'est plié (CE, ass., 28 juin 2002, n° 239575, *Magiera*, Rec.).

11. Contentieux des étrangers, contentieux des permis de conduire, ou encore contentieux du droit au logement opposable.

12. Sur la question, notamment, G. LE CHATELIER, « Les incidences du droit communautaire sur le droit du contentieux administratif », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 970 ; O. DUBOS, *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Dalloz, 2001 ; P. CASSIA, « L'impact du droit de l'Union européenne sur le contentieux administratif », in *Droit administratif européen*, Bruylant, 2^e éd., 2014, p. 1223.

13. Dont l'intitulé exact est « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (ci-après Convention EDH), signée le 4 mai 1950, entrée en vigueur en France le 3 mai 1974, et dont la méconnaissance peut donner lieu à un recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, depuis le 2 octobre 1981, dans l'hypothèse où l'intéressé aurait, en vain, porté la contestation devant les juridictions internes (condition de l'« épuisement » des voies de recours internes).

14. Convention EDH, art. 13 : « 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 [...] ».

15. Convention EDH, art. 6 § 1 : « 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 des droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Pour une vue d'ensemble, P. IDOUX et L. MILANO, fasc. 1520, « Aspects du droit à un procès équitable », *Juris-Classeur Libertés*.

16. Ces exigences ne s'imposent pas seulement au « procès » au sens du droit interne ; elles s'appliquent également (quasiment toutes) aux procédures devant les autorités administratives exerçant un pouvoir de sanction, sur ces questions, G. EVEILLARD, « L'application de l'article 6 de la CEDH à la procédure administrative non contentieuse », *AJDA* 2010. 531 ; M. COLLET, « Sanctions administratives et article 6 de la CEDH », *JCPA* 2013, comm. 2077.

compétence constitue un rempart¹⁷, elle ne place pas toutefois les juridictions administratives à l'abri de nouveaux transferts de compétence. Désormais, le juge administratif est mis en demeure de faire aussi bien et si possible mieux que son homologue judiciaire.

3. Caractères. – Longtemps, le droit du procès administratif, comme le droit administratif substantiel, avait avant tout vocation à maintenir un équilibre entre les prérogatives de l'administration, dont celle-ci ne devait pas se trouver dépouillée, et la protection des administrés. Le droit du contentieux poursuivait ainsi un objectif : mener équitablement un procès profondément inégalitaire¹⁸. Un certain nombre de caractéristiques en découlait directement. Tout d'abord, le rôle paradoxal du juge : actif dans la conduite du procès et dans la recherche de la vérité afin de compenser la position de force de l'administration, mais bridé dans l'exercice de son pouvoir de commandement dès lors qu'il s'agissait de garantir l'effectivité du jugement. De la mission spécifique assignée au juge résultait également une conception particulière des garanties dont les parties bénéficiaient. Chargé d'assurer un équilibre d'ensemble, le juge administratif n'a jamais considéré le justiciable comme titulaire de droits de procédure, opposables au juge dans le cadre d'un procès.

Cette approche a été profondément bouleversée par le droit européen. Lorsqu'elles appréhendent le procès, les cours européennes se placent du point de vue du justiciable qui tire des normes européennes des droits de procédure dont le juge national doit assurer l'effectivité, quelle que soit l'identité, privée ou publique, du défendeur en droit interne¹⁹. Les juridictions administratives ont ainsi été conduites non seulement à rehausser le niveau de protection du justiciable mais à concevoir différemment le statut des parties dans le procès²⁰ et les pouvoirs du juge à l'encontre de l'administration²¹.

Sous l'effet de ces évolutions, et de celles suscitées par la concurrence judiciaire, le procès administratif, tout en conservant sa profonde originalité, se trouve progressivement encadré par des règles standardisées²² que l'on rencontre à chaque étape du procès, auquel cet ouvrage est consacré.

4. Plan. – L'étude du contentieux administratif sera conduite en suivant la chronologie du procès : l'action (partie 2), l'instance (partie 3), le jugement (partie 4) et sa contestation (partie 5). Un examen particulier

17. Cons. const., 22 juill. 1980, n° 80-119 DC, *Lois de validation* ; Cons. const., 23 janv. 1987, n° 86-224 DC, *Conseil de la concurrence*.

18. Mission qu'expriment les propos de M. ROUGEVIN-BAVILLE : « nous ne sommes pas de ceux qui rougissent du caractère fondamentalement inégalitaire du contentieux administratif et du droit administratif en général, et nous tenons qu'inégalitaire ne signifie pas inéquitable » (concl. sur CE, sect., 20 juin 1980, *Gaz de France, Rec.* 284).

19. Sur ces questions, S. PERDU, *Le déroulement du procès administratif à l'épreuve des droits européen, constitutionnel et judiciaire*, thèse, Univ. Pau, 2002 ; L. SERMET, *Convention européenne et contentieux administratif français*, *Economica*, 1996 ; F. SUDRE et C. PICHERAL, *La diffusion du modèle du procès équitable*, *Doc. fr.*, 2003.

20. C. BROYELLE et M. GUYOMAR, « Le droit européen et le procès administratif », in *Mélanges F. Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, p. 59.

21. P. TERNEYRE et D. DE BÉCHILLON, « Le Conseil d'État, enfin juge ! », *Pouvoirs*, 2007, n° 123, p. 61.

22. Y. GAUDEMET, « Remarques sur l'évolution des sources du droit du contentieux administratif », in *Mélanges P. Drai*, Dalloz, 2000, p. 329.

sera réservé aux procédures de référé (partie 6), tandis qu'une première partie traitera rapidement des juridictions et des recours dont elles peuvent être saisies (partie 1).

5. Bibliographie

Ouvrages anciens

L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3 vol., Dunod, 3^e éd., 1885-1886 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462924r>).

R. DARESTE, *La justice administrative en France*, Larose, 2^e éd., 1898 (réimp. « La Mémoire du droit », 2012, préf. D. FOUSSARD et B. PLESSIX).

E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 vol., Berger-Levrault, 2^e éd., 1896 (réimp. LGDJ, 1989, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5728025j>).

Ouvrages classiques

J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 2 vol., LGDJ, 3^e éd., 1984 ; *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992.

R. ODENT, *Contentieux administratif*, Les cours du droit, 1977-1981 (réimp. Dalloz, 2007, 2 vol.).

Manuels et traités contemporains

D. BAILLEUL, *Le procès administratif*, LGDJ, 2014.

F. BLANCO, *Contentieux administratif*, PUF, 2019.

R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008.

D. COSTA, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2^e éd., 2014.

A. COURRÈGES et S. DAËL, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013.

C. DEBBASCH et J.-C. RICCI, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001.

O. GOHIN et F. POULET, *Contentieux administratif*, Litec, 10^e éd., 2020.

M. GUYOMAR et B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Dalloz, 6^e éd., 2021.

H. LE BERRE, *Droit du contentieux administratif*, Ellipses, 2^e éd., 2010.

O. LE BOT, *Contentieux administratif*, Bruylant, 7^e éd., 2020.

B. PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 3^e éd., 2014 ; *Traité de contentieux administratif*, PUF, 2008 ; *Contentieux administratif*, PUF, 7^e éd., 2005.

J.-C. RICCI, *Contentieux administratif*, Hachette supérieur, 5^e éd., 2016.

M.-C. ROUAULT, *Contentieux administratif*, Bruylant, 2^e éd., 2019.

D. TURPIN, *Contentieux administratif*, Hachette supérieur, 5^e éd., 2010.

Ouvrages pratiques, recueils, codes, dictionnaires

J.-C. BONICHOT, P. CASSIA et B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7^e éd., 2020.

P.-O. CAILLE, *Le contentieux administratif*, 2 t., Doc. fr. (Documents d'études), 2014.

D. CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, Litec, 13^e éd., 2020.

D. CHABANOL et F. BOURRACHOT, *Code de justice administrative* (annoté et commenté), Le Moniteur, 9^e éd., 2019.

S. DAËL, J. SAISON et P. TÜRK, *Exercices pratiques de contentieux administratif*, PUF, 2^e éd., 2008.

M. DEGUERGUE, *Procédure administrative contentieuse*, Montchrestien, 2003.

C. LEPAGE et B. HUGLO, *Code de justice administrative* (annoté et commenté),

LexisNexis, 11^e éd., 2019.

R. ROUQUETTE, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 9^e éd., 2020.

J.-H. STAHL, N. BOULOUS, B. DACOSTA et al., *Code de justice administrative 2021* (annoté et commenté), Dalloz, 5^e éd., 2020.

Ouvrages de droit judiciaire (classiques, anciens ou plus récents)

L. CADINET et E. JEULAND, *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11^e éd., 2020.

C. CHAINAIS, F. FERRAND, S. GUINCHARD et L. MAYER, *Procédure civile*, Dalloz, 6^e éd., 2019.

C. CHAINAIS, F. FERRAND, S. GUINCHARD et L. MAYER, *Procédure civile, droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35^e éd., 2020.

G. CORNU et J. FOYER, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996.

J. HÉRON, T. LE BARS et K. SALHI, *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, 7^e éd., 2019.

H. MOTULSKY, *Écrits, Études et notes de procédure civile*, Dalloz, 1973 (réimp. Dalloz, 2010).

H. VIZIOZ, *Études de procédure*, éd. Bière, 1931 (réimp. Dalloz, 2010).

Ouvrages de droit processuel

- L. CADIEP, J. NORMAND et S. AMRANI MEKKI, *Théorie générale du procès*, PUF, 3^e éd., 2020.
S. GUINCHARD, C. CHAINAIS et C. DELICOSTOPOULOS, *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, Dalloz, 11^e éd., 2021.
E. JEULAND, *Droit processuel général*, Montchrestien, 4^e éd., 2018.
H. MOTULSKY, *Droit processuel*, Montchrestien, 1973.

PREMIÈRE PARTIE

**LE CADRE
INSTITUTIONNEL
ET LES VOIES
DE RECOURS**

