



**OBJECTIF
BARREAU**

CRFPA 2023

PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET CONTENTIEUSE

INTRODUCTION

Le présent fascicule (**Section II**) a pour objet l'épreuve de procédure administrative contentieuse et modes amiables de résolution des différends (**Section I**).

SECTION I : L'ÉPREUVE DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE ET MODES AMIABLES DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS

Après un bref rappel sur l'organisation de l'examen d'accès au CRFPA (**I**) et le contenu de l'épreuve de procédure administrative contentieuse (**II**), nous aborderons la question des documents autorisés lors de l'examen (**III**) puis nous vous délivrerons quelques conseils généraux (**IV**) ainsi que des conseils méthodologiques (**V**) et rédactionnels (**VI**).

I. Bref rappel sur l'organisation de l'examen d'accès au CRFPA

L'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle d'avocats comporte des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission :

- Les épreuves d'admissibilité débutent dans la première quinzaine de septembre de chaque année.
- Les épreuves d'admission débutent, quant à elles, dans la première quinzaine de novembre de chaque année.

Pour rappel, les épreuves écrites d'admissibilité comprennent :

- Une note de synthèse (5 heures, coefficient 3) à partir de documents relatifs aux aspects juridiques des problèmes sociaux, politiques, économiques ou culturels du monde actuel ;
- Une épreuve en droit des obligations (3 heures, coefficient 2) ;
- Une épreuve destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations (3 heures, coefficient 2), dans l'une des matières suivantes : droit civil, droit des affaires, droit social, droit pénal, droit administratif, droit international et européen, droit fiscal.
- **Une épreuve de procédure, destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations (2 heures, coefficient 2), portant sur l'une des matières suivantes : procédure civile, modes amiables de résolution des différends et modes alternatifs de règlement des différends, procédure pénale, **procédure administrative et modes amiables de résolution des différends.****

Nul ne peut se présenter aux épreuves d'admission s'il n'a été déclaré admissible par le jury.

Les épreuves orales d'admission comprennent :

- Un exposé de 15 minutes (après une préparation de 1 heure), suivi d'un entretien de 30 minutes avec le jury, sur un sujet relatif à la protection des libertés et des droits fondamentaux permettant d'apprécier les connaissances du candidat, la culture juridique, son aptitude à l'argumentation et à l'expression orale. La note est affectée d'un coefficient 4.
- Une interrogation d'une durée de 15 minutes en langue anglaise (après une préparation de 15 minutes en langue anglaise). La note est affectée d'un coefficient 1.

Pour être admis, les candidats doivent avoir obtenu une moyenne au moins égale à 10 sur 20 à l'ensemble des épreuves d'admissibilité et d'admission.

II. Bref rappel sur le contenu de l'épreuve écrite de procédure administrative contentieuse

L'épreuve écrite de procédure administrative contentieuse comprend deux volets :

- La procédure administrative contentieuse *stricto sensu* ;
- Et les modes amiables de résolution des différends.

Les textes officiels ne donnent cependant pas de précisions sur le contenu de ces deux volets.

III. Sur les documents autorisés à l'examen d'accès au CRFPA

Les documents autorisés à l'examen d'accès au CRFPA sont déterminés par la Commission nationale de l'examen d'accès au CRFPA au moins deux mois avant le début de chaque épreuve.

Pour l'épreuve 2022, la Commission a précisé que lors des épreuves d'admissibilité, les candidats peuvent utiliser **les codes annotés, mais non commentés**, ainsi que les recueils (ou impressions tirées de sites internet officiels) de textes réglementaires, législatifs et constitutionnels nationaux, et de normes européennes et internationales, ne contenant aucune indication de doctrine. Sont interdites les reproductions de circulaires, de conventions collectives et de décisions de justice.

Ces documents pourront être surlignés ou soulignés y compris sur la tranche. Cependant, aucune annotation manuscrite ne pourra y figurer. Les onglets, marque-pages ou signets non annotés sont autorisés.

La calculatrice n'est autorisée pour aucune des épreuves d'admissibilité.

Pour l'épreuve de procédure administrative contentieuse, les candidats pourront notamment avoir recours aux ouvrages suivants :

- **Le Code de procédure administrative 2023 (LexisNexis).**
- **Les grands textes de procédure administrative contentieuse (Dalloz)** Code administratif : Dalloz (dernière édition 2013, mais épuisée).
- Code des relations entre le public et l'administration : LexisNexis, Journal officiel.

En revanche sont exclus tous les Codes commentés, ainsi que les Mégacodes Dalloz, les Codes Dalloz Expert.

IV. Quelques conseils généraux

1) Pour rappel, l'épreuve de procédure est destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs **cas pratiques** ou à rédiger une ou plusieurs **consultations**. Bien que souvent confondues, les notions de « cas pratique » et de « consultation » ne sont pas parfaitement synonymes. En effet, alors que la notion de cas pratique implique une analyse totalement objective, la notion de consultation implique, quant à elle, la fourniture d'une orientation juridique à la personne qui vient vous consulter.

À la lecture des épreuves 2017 à 2021, il apparaît que le sujet était formulé sous forme de consultation ; **ce qui obligeait le candidat à déterminer à quelle personne il devait fournir son analyse juridique**. Par exemple, lors de l'épreuve 2018, il convenait, pour le premier exercice, d'examiner uniquement la situation juridique de madame Orezza et non celle de monsieur Saint-Georges, dans la mesure où seule madame Orezza venait vous consulter.

2) S'agissant de la durée de l'épreuve, il est rappelé qu'elle est de deux heures seulement ; ce qui est **très court**, d'autant plus que les sujets peuvent être longs à traiter.

Pour ce motif, nous vous déconseillons de rédiger au brouillon. Le brouillon devra être utilisé uniquement pour organiser vos idées, afin de ne pas perdre inutilement un temps précieux.

Par ailleurs, compte tenu de la courte durée de l'épreuve, vous devrez évidemment maîtriser parfaitement la matière de la procédure administrative contentieuse. Ce n'est pas le jour de l'examen que vous aurez le temps de découvrir les grands principes applicables !

V. Rappels méthodologiques concernant le cas pratique

L'objet du cas pratique : le but de cet exercice n'est pas tant de trouver la solution, qui peut souvent être discutée, mais bien de montrer sa capacité à mettre en place un **raisonnement juridique structuré et justifié**. Attention, **l'exercice est très formel**.

Trois étapes doivent être suivies.

A. Introduction du cas pratique

1) Rappel des faits pertinents

L'introduction consiste tout d'abord à rappeler brièvement les faits pertinents pour la résolution du cas pratique, avec identification des personnes et des données dans le temps et/ou dans l'espace le cas échéant. À ce stade, il faut être synthétique, car le détail des faits sera ensuite repris dans vos développements.

2) Problème de droit

Doivent ensuite être énoncés le ou les problèmes de droit.

Énoncer le problème de droit, c'est formuler la question juridique à résoudre.

Plusieurs questions peuvent être posées à la fin du sujet. Dans ce cas, il faut les traiter en respectant l'ordre imposé. En effet, les questions seront posées selon une certaine logique qu'il faut suivre. Ces questions doivent être reformulées pour leur donner un contenu juridique précis.

3) Annonce de plan

Enfin, doit être annoncé le plan du cas pratique.

Le plan doit être pratique et concret. Évitez donc les plans théoriques qui reprendraient les intitulés de cours.

Le plan du cas pratique ne reprend pas la partition classique en deux parties/deux sous-parties. Ainsi, il peut y avoir autant de parties et de sous-parties que de questions posées.

Le plan doit donc être adapté à chaque cas pratique.

L'annonce de plan doit être formalisée : dans un premier temps... (I), dans un deuxième temps... (II), dans un troisième temps... (III), etc.

B. Résolution du cas pratique

Dans le corps de devoir, vous devez impérativement suivre le raisonnement syllogistique, qui comprend trois étapes.

1) La majeure

La majeure est l'étape essentielle qui justifie tout votre raisonnement juridique.

Elle consiste à énoncer la ou les règles de droit sur lesquelles vous allez vous fonder.

Il ne s'agit pas de réciter son cours, mais de l'utiliser à bon escient, c'est-à-dire de vous en servir uniquement pour résoudre le problème juridique posé. Il faut donc éviter les longs développements abstraits sur les règles de droit.

Lorsque plusieurs règles de droit sont citées, il faut impérativement respecter la hiérarchie des normes : d'abord les sources textuelles (Constitution, conventions internationales, lois, sources réglementaires), puis la jurisprudence et enfin, dans l'hypothèse où aucune de ces normes n'existe ou si elles ne sont pas suffisamment claires, la doctrine.

Après avoir cité la règle de droit, il faut expliciter ses conditions d'application ainsi que ses effets.

2) La mineure

La mineure consiste à rappeler les faits pertinents du sujet et à leur donner la bonne qualification juridique.

C'est une partie essentielle à la démonstration de l'application ou non de la règle de droit aux faits de l'espèce.

3) La conclusion : application de la règle de droit aux faits

La conclusion consiste tout d'abord à dire si la règle de droit s'applique en l'espèce (lorsque toutes les conditions d'application de la règle de droit énoncées dans la majeure sont respectées) ou non (lorsqu'une ou plusieurs conditions ne sont pas remplies).

La conclusion consiste ensuite à expliquer les effets de l'application ou de la non-application de la règle de droit pour tel ou tel protagoniste.

4) Conclusion du cas pratique

À la fin du devoir, il faut énoncer une solution claire au cas pratique (le plus souvent répondre à la question posée).

Ne restez pas sur des formules vagues du type : « la solution est celle-ci, mais ce n'est pas sûr ».

En revanche, vous pouvez tout à fait distinguer différentes hypothèses. Par exemple, « S'il s'avère que A (A étant un élément de fait non précisé dans le cas), alors la solution sera X ; mais s'il s'avère que B (B étant un autre élément de fait), alors, au contraire la solution sera Y ». La raison de cette distinction doit évidemment avoir été expliquée dans le corps du cas pratique.

C. Brefs conseils rédactionnels

« Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement ». Vous devrez tout au long de votre copie avoir l'obsession de la clarté.

Pour ce faire, il conviendra de rester sobre dans l'expression écrite en rédigeant des phrases courtes et précises. En outre, la syntaxe et la grammaire de votre copie devront être parfaites.

Bien sûr, votre copie devra également être dépourvue de toute faute d'orthographe.

Enfin, gardez au moins 5 minutes *in fine* pour une relecture attentive.

VI. La consultation

Le cas pratique et la consultation juridique présentent de nombreuses similitudes. Ils demandent, l'un comme l'autre, beaucoup de rigueur dans le raisonnement et la démonstration.

Comme pour le cas pratique, vous devez, dans la consultation juridique, commencer à introduire les faits et les qualifier juridiquement.

Dans une consultation, vous aurez certainement plus d'informations et d'éléments factuels à gérer. Ça sera donc à vous de discriminer les faits en ne retenant que ceux qui sont utiles d'un point de vue juridique pour le client.

Si les faits sont, par exemple, tirés de pièces, il faudra prendre le soin de viser ces pièces (contrat, lettre, déclaration administrative...). Si les faits sont donnés par le client, il faudra également le mentionner.

Une fois que les faits sont bien posés, vous devez exposer clairement la demande du client, ce qu'il souhaite savoir ou ce qu'il attend de la consultation (est-ce que je peux faire ceci, faire cela, si oui comment, etc).

Pour réponse à cette demande, se posent généralement au préalable une ou des questions juridiques qu'il faudra analyser de manière approfondie à travers un plan bien structuré. Ce plan répond concrètement aux attentes du client. Il ne faut donc pas être théorique ou faire un cours de droit.

Comme pour le cas pratique, vous devez commencer chaque partie par le droit (la majeure) pour l'appliquer au cas particulier du client en consultation (la mineure).

Au-delà de la question de savoir si c'est possible ou pas, si le client est dans son droit ou pas, il convient d'expliquer à ce dernier sous quelle(s) réserve(s) ou à quelle(s) condition(s) cela est possible (ou impossible).

Enfin, la consultation s'achève sur des conseils pratiques et/ou sur l'opportunité d'engager telle ou telle procédure.

SECTION II : LE PRÉSENT FASCICULE

Comprendre la notion de contentieux administratif (I) permet d'appréhender l'objet du présent fascicule (II). Nous ferons cependant, en outre, quelques remarques finales, notamment sur la jurisprudence (III).

I. La notion de contentieux administratif

Qu'entend-on par contentieux administratif ? Il s'agit de l'ensemble des règles de droit qui organisent la résolution des litiges mettant en cause l'action de l'Administration entendue au sens large, c'est-à-dire des personnes publiques, mais aussi des personnes privées chargées d'un service public.

II. L'objet du présent fascicule

Le mode principal de résolution de ces différends est le mode juridictionnel, c'est-à-dire la résolution du litige par un juge. Il existe toutefois des modes dits « alternatifs » ou « amiables » de résolution des litiges qu'il faut également connaître. Pour ce motif, le présent fascicule traite des règles de procédures applicables devant les juridictions administratives, de la saisine du juge de première instance jusqu'au juge de cassation et également (bien que moins importants statistiquement), des modes non juridictionnels (c'est-à-dire « amiables » ou « alternatifs ») de résolution des différends.

Enfin, le contentieux administratif étant un droit essentiellement prétorien, le présent fascicule accorde également une place importante à l'étude de la jurisprudence administrative contentieuse tout au long des développements.

III. Remarques finales

Le présent fascicule présente de **manière synthétique** les connaissances nécessaires à la résolution des cas pratiques de l'épreuve de procédure administrative contentieuse et modes amiables de résolution des différends.

Il vient en **complément** des cours de contentieux administratif que vous avez suivis durant votre cursus universitaire, mais ne saurait les remplacer.

Par ailleurs, le contentieux administratif ne saurait être parfaitement maîtrisé sans de solides connaissances en **droit administratif**.

À cet égard, il est à noter que, comme le droit administratif, le contentieux administratif est un droit essentiellement prétorien. Aussi, **on ne saurait maîtriser le contentieux administratif sans maîtriser la jurisprudence y afférente :**

- **La jurisprudence mentionnée dans le présent fascicule doit impérativement être maîtrisée lorsqu'elle figure dans un encadré.**
- Les décisions les plus importantes sont souvent celles rendues par **l'Assemblée du contentieux ou la Section du contentieux du Conseil d'État**. Lorsque le Conseil d'État se réunit en Section ou en Assemblée du contentieux pour juger un litige, cela signifie que la décision rendue est hautement

importante. De manière générale, le « fichage » des arrêts, qu'il convient de connaître, est le suivant et se fait en fonction de leur publication au Recueil Lebon, qui est le recueil des décisions du Conseil d'État depuis 1818 :

- ✓ La publication intégrale au recueil, indiquée dans la décision par la mention « *Publié au recueil Lebon* », est réservée aux arrêts dont la portée jurisprudentielle est majeure. Au sein des juridictions administratives, on parle également de fichage en « *A* ».
- ✓ La mention aux tables du recueil, indiquée dans la décision par l'intitulé « *Mentionné aux tables du recueil Lebon* », est donnée aux solutions jurisprudentielles qui présentent un intérêt supérieur aux seuls arrêts d'espèce. Lorsque le Conseil d'État souhaite signaler cet apport jurisprudentiel aux praticiens et commentateurs, l'arrêt est donc mentionné aux tables du recueil. Le code de publication associé est « *B* ».
- ✓ Les décisions ayant la portée jurisprudentielle la moins importante selon le Conseil d'État ne sont ni publiées ni mentionnées au recueil Lebon. Il est ainsi écrit « *Inédit au recueil Lebon* » dans la décision. Le code de publication associé est alors « *C* ».

La base de jurisprudence du Conseil d'État, [ArianeWeb](#), utilise ces codes de publication (A, B ou C) pour informer rapidement de l'importance d'une jurisprudence, dans l'outil de recherche des décisions.

Il est à noter que le Tribunal des conflits utilise le même système de fichage que celui du Conseil d'État, les décisions du Tribunal étant également publiées au même recueil Lebon. En outre, les décisions des autres juridictions administratives (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) utilisent un système similaire, bien que leurs décisions ne soient pas publiées au recueil. Leurs codes de publication sont alors « *R* » pour les décisions présentant un intérêt jurisprudentiel majeur et « *C+* » pour les décisions dont l'intérêt jurisprudentiel est signalé.

CHAPITRE III : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Quand il est question de « juridiction administrative », il convient de distinguer celles qui sont investies d'une compétence générale (**section I**) de celles qui sont, à l'inverse, investies d'une compétence spéciale, c'est-à-dire uniquement pour connaître de certaines matières (**section II**).

SECTION I : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DE DROIT COMMUN INVESTIES D'UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Il s'agit ici des tribunaux administratifs (**I**), des cours administratives d'appel (**II**) et du Conseil d'État (**III**).

I. Les tribunaux administratifs

Créés par le décret-loi du 30 septembre 1953, les tribunaux administratifs se substituent aux conseils de préfecture.

À compter de cette date, **les tribunaux administratifs sont, en premier ressort** et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, **juges de droit commun du contentieux administratif (art. L. 211-1 du CJA)**.

Ainsi, en principe, les tribunaux administratifs statuent en premier ressort ; ce qui signifie aussi que leurs jugements peuvent être normalement frappés d'appel.

Les tribunaux administratifs sont au nombre de 42 (dernière création : le TA de Montreuil en 2009) dont 31 siègent en France métropolitaine.

Comme il sera exposé ci-après, les tribunaux administratifs ont, outre leur fonction contentieuse classique et principale, une fonction consultative auprès des Préfets et ils peuvent aussi exercer une mission de conciliation en vue de prévenir le contentieux.

Lorsqu'ils exercent leur fonction contentieuse, les tribunaux administratifs s'organisent à travers des formations qui, comme devant le Conseil d'État, sont plus ou moins solennelles selon les difficultés et les enjeux des affaires (articles R. 222-13 et s. du CJA).

Chaque tribunal est organisé en chambres. Ainsi, le **Tribunal administratif de Paris comprend 19 chambres regroupées en six sections**. Le Tribunal administratif de Montreuil en 11 chambres, le Tribunal administratif de Melun en 10 chambres, Versailles en 9 chambres, Toulouse en 6 chambres, Toulon en 4 chambres, Nancy, Poitiers et Pau en 3 chambres (voir arrêté du 21 février 2023 fixant le nombre de chambres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

Enfin, comme toutes juridictions administratives, les tribunaux administratifs sont normalement des juridictions collégiales (art. L. 3 du CJA) statuant en formations de jugement sauf si un texte en dispose autrement (v. art. R 222-13 du CJA).

Lorsque le Tribunal administratif ne statue pas en formation collégiale, il statue à juge unique, par l'intermédiaire du président du tribunal administratif ou d'un magistrat délégué même si le juge a toujours néanmoins la possibilité de renvoyer à une formation collégiale le jugement d'une affaire. Le principe du juge unique n'est ni inconventionnel : **CE, 4 juillet 2012, Union syndicale des magistrats administratifs**, ni inconstitutionnel **décision n° 2010-54, QPC du 14 octobre 2010**.

II. Les cours administratives d'appel

Elles sont instituées par la loi du 30 décembre 1987 faisant d'elles les juridictions d'appel (même si ce dernier continue dans certains cas de connaître de l'appel : il statue alors en second et dernier ressort).

Tout justiciable peut donc en principe contester un jugement rendu par un tribunal administratif devant la cour administrative territorialement compétente.

Il existe **9 cours administratives d'appel** réparties sur le territoire (la dernière est celle de Toulouse).

La cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître d'un appel formé contre un jugement d'un Tribunal administratif est celle dans le ressort de laquelle ce tribunal a son siège (art. R 322-1 du CJA).

Les décisions des cours administratives d'appel peuvent être contestées « en cassation » devant le Conseil d'État.

Dans certains cas précis, la cour administrative d'appel peut être saisie directement, sans passer par le tribunal administratif. Ainsi, la cour administrative d'appel de Paris est compétente pour juger directement certains litiges particuliers : visas d'exploitations cinématographiques, questions de représentativité des organisations syndicales, décisions de l'Arcom (anciennement CSA) concernant des chaînes locales, l'urbanisme commercial, etc.

Toutefois, dans certains cas (art. R. 811-1, R. 811-1-1, R. 811-1-2 du CJA), le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de voie d'appel (ni devant une CAA ni devant le CE), mais uniquement la possibilité de former un recours en cassation. Sont visées de manière générale les affaires dans lesquelles un magistrat administratif peut statuer en tant que juge unique.

Les cours administratives d'appel sont organisées en chambres dont le nombre est fixé comme suit : pour Douai, Nancy et Toulouse : 4 chambres ; pour Bordeaux, Marseille, Nantes et Versailles : 6 chambres ; pour Lyon : 7 chambres, et pour Paris 9 chambres.

III. Le Conseil d'État

C'est le Consulat qui, avec l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), institue le Conseil d'État.

C'est la loi du 24 mai 1872 qui donne au Conseil d'État l'organisation qui est encore la sienne aujourd'hui. C'est également à partir de cette époque que le Conseil d'État fixe les grands principes du droit administratif français contribuant à la construction de l'État de droit en France.

Présidé en droit par le Premier ministre, mais dirigé, en pratique, par son vice-président, le Conseil d'État, héritier d'une tradition ancienne, présente un double visage : il est à la fois une instance administrative qui conseille le Gouvernement (**C**) et la juridiction suprême de l'ordre administratif en sa qualité de juge de cassation de l'ordre juridictionnel administratif même s'il a une compétence en premier et dernier ressort comme en second et dernier ressort, c'est-à-dire en appel (**B**). En sa qualité de juge, il statue en formation (**A**).

A. Les formations de jugement

Le Conseil d'État est composé de trois cents membres (conseillers d'État, maîtres des requêtes, auditeurs) dont les deux tiers sont en activité en son sein, les autres membres étant, pour l'essentiel, en position dans d'autres administrations à des niveaux de responsabilité élevés.

1) Les formations de jugement en procédure « normale »

Le Conseil d'État est composé de **10 chambres** qui ont chacune une spécialité (ex. la 1^{re} chambre s'occupe des litiges liés notamment à l'aide sociale, la santé et l'urbanisme ; la 2^e chambre s'occupe des litiges liés notamment aux postes et télécommunications, au sport, aux transports, aux étrangers ; la 7^e chambre s'occupe des litiges liés notamment aux armées, aux établissements publics, aux élections professionnelles, aux marchés publics et concessions).

Pour les **affaires simples** qui ne posent pas de difficultés juridiques particulières, **3 juges** tranchent le conflit. Ces conseillers d'État appartiennent à la « **chambre** » à qui l'affaire a été confiée en fonction de sa thématique. On parle alors d'une « chambre jugeant seule » qui comprend le président de la chambre, l'un de ses deux assesseurs et le rapporteur.

Le nombre de juges sera supérieur pour les **affaires présentant une difficulté juridique**. La chambre qui instruit l'affaire la jugera avec l'aide d'une autre chambre. **9 conseillers d'État** composent la formation de jugement que l'on appelle « **chambres réunies** ».

Pour la majorité des affaires, la formation de jugement est composée de 3 à 9 juges.

Certaines affaires seront toutefois jugées par un nombre plus important de juges, **par deux formations solennelles regroupant les conseillers d'État les plus expérimentés. Il s'agit de la section du contentieux et de l'Assemblée du contentieux.**

a) La section du contentieux

La section du contentieux est la formation de jugement qui juge les affaires qui soulèvent une question de droit nouvelle ou qui remettent en cause une solution juridique (jurisprudence) adoptée par cette même formation par le passé.

Cette formation de jugement est composée de **15 conseillers d'État** : le président de la section du contentieux, les 3 présidents adjoints, les 10 présidents de chambre et le rapporteur de l'affaire. Elle ne peut statuer que si au moins 9 de ses membres sont présents.

b) L'Assemblée du contentieux

L'Assemblée du contentieux est la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'État, où sont jugées les affaires dont l'importance est exceptionnelle : la décision qui sera rendue pourra avoir une grande portée juridique ou remettra en cause une solution juridique adoptée par l'Assemblée du contentieux par le passé. L'Assemblée du contentieux comprend **17 conseillers d'État** : le vice-président du Conseil d'État, le président de la section du contentieux, les 5 présidents des sections consultatives et le président de la section du rapport et des études, les 3 présidents adjoints de la section du contentieux, le président de la chambre sur le rapport de laquelle l'affaire est jugée ou dans certains cas le président de la chambre à laquelle l'affaire a été initialement attribuée, les 4 présidents de chambre les plus anciens dans leurs fonctions en dehors du précédent et le rapporteur de l'affaire.

Dans le cas où l'Assemblée du contentieux est saisie d'un recours contre un acte pris après avis consultatif du Conseil d'État, le président de la section administrative qui a eu à délibérer de cet avis ne siège pas. Il est alors suppléé par l'un des présidents adjoints des autres sections administratives.

L'Assemblée du contentieux ne peut siéger que si 9 de ses membres ou leurs suppléants sont présents.

2) En cas d'urgence ?

Les procédures d'urgence (ou « référés ») permettent de demander au Conseil d'État de prendre rapidement des mesures provisoires pour préserver des droits ou suspendre une décision de l'administration qui y porte atteinte, dans l'attente d'une décision au fond.

Le juge des référés est souvent un juge unique, qui statue en quelques heures ou quelques jours après l'audience. En fonction de la difficulté de l'affaire, celle-ci peut être confiée à une formation de jugement composée de trois juges des référés. On parle alors de formation collégiale.

B. La compétence du Conseil d'État en dehors de la cassation

C'est par la voie du contrôle de cassation que le Conseil d'État assure la régulation des juridictions administratives (aussi bien de droit commun que spécialisées). La réforme de 1987, avec la création des cours administratives d'appel, lui a fait perdre l'essentiel de ses compétences d'appel et l'a transformé en juge de cassation. Le Conseil d'État assure sa mission jurisprudentielle en veillant à l'adaptation et à l'unité de la jurisprudence, tout en n'étant pas de devenir un troisième degré de juridiction.

Le Conseil d'État est parfois compétent en **appel** (il statue alors en **second et dernier ressort**).

- C'est le cas pour les contentieux des élections municipales et cantonales.
- Le Conseil d'État est aussi juge d'appel des questions préjudicielles en appréciation de la légalité ou en interprétation d'actes relevant de la compétence des tribunaux administratifs en premier ressort (lorsque le tribunal administratif a été saisi par un tribunal judiciaire).
- Il est juge d'appel des ordonnances du juge des référés du tribunal administratif lorsque celui-ci a été saisi afin d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (référé-liberté).

Le Conseil d'État devient également juge d'appel lorsque, ayant prononcé en cassation l'annulation d'un arrêt d'une cour administrative d'appel, il décide non de renvoyer l'affaire à cette cour ou une autre cour, mais de régler l'affaire au fond. Il se substitue alors à la cour administrative d'appel. Cette possibilité lui est ouverte s'il estime que « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie* » (art. L. 821-2 du CJA). Le règlement au fond est obligatoire en cas de second pourvoi en cassation afin de ne pas ralentir la procédure.

C. Le Conseil d'État conseiller du Gouvernement ou colégislateur

S'agissant de sa casquette de « conseiller du Gouvernement », en application de l'article 39 de la Constitution, il est saisi des projets de loi avant leur passage en Conseil des ministres.

Il connaît également des projets d'ordonnance comme le prévoit l'article 38 de la Constitution ainsi que des projets de décret les plus importants qualifiés de « décrets en Conseil d'État ».

Plus généralement, le Gouvernement peut saisir le Conseil d'État pour qu'il rende un avis sur tout autre texte réglementaire ou sur toute question d'ordre juridique ou administratif.

Son avis porte sur la régularité juridique des textes, leur forme et leur opportunité non politique, mais administrative.

Lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis, la question est renvoyée à l'une des **cinq sections consultatives** : intérieur, finances, sociale, travaux publics et administration.

- La section de l'intérieur est compétente pour les affaires dépendant du Premier ministre et des ministres de la Justice, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Culture et de la Communication, des Relations avec le Parlement, de la Jeunesse, des Sports et de l'Outre-mer.
- La section des finances connaît des affaires dépendant des ministres de l'Économie et des Finances, des Affaires étrangères et de la Coopération.
- La section des travaux publics est saisie des affaires relevant des ministres chargés de l'agriculture, de la pêche, de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme, de l'industrie et des postes et télécommunications.
- La section sociale est chargée des affaires relevant des ministres chargés de l'emploi, de la solidarité, de la santé et des anciens combattants.
- La section de l'administration examine les projets de loi et les décrets portant sur l'ensemble des questions relatives à la fonction publique ainsi que des questions touchant aux relations entre les administrations et les usagers, à la réforme de l'État et des services publics, à la procédure administrative non contentieuse, à la défense nationale (hormis les questions relatives aux anciens combattants et victimes de guerre et aux pensions), à la commande et aux propriétés publiques.

Pour les questions les plus importantes (projets de loi ou d'ordonnance, par exemple), l'assemblée générale du Conseil d'État statue après que la section compétente s'est prononcée. Toutefois, en cas d'urgence et sur décision du Premier ministre, la commission permanente du Conseil, formation plus restreinte, peut être directement saisie sans examen préalable en section. Depuis la publication du décret du 6 mars 2008, chaque président de section administrative peut décider de confier les affaires les moins complexes à une formation dite « ordinaire » (par opposition à la formation plénière) dont il fixe la composition.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut être saisi pour avis par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat de toute proposition de loi déposée sur le bureau de l'une des deux

assemblées avant son examen en commission. L'auteur de la proposition de loi peut produire des observations et éventuellement prendre part, avec voix consultative, à la séance au cours de laquelle la section compétente délibère sur l'avis que le Conseil rendra. Il est informé de l'avis rendu par le Conseil d'État.

Les propositions de loi dont peut être saisi pour avis le Conseil d'État sont examinées par la section compétente ou une commission spéciale formée de représentants des différentes sections intéressées par l'objet de la proposition de la loi. Elles sont ensuite soumises à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Enfin, le Conseil d'État peut appeler, de sa propre initiative, l'attention des pouvoirs publics sur des réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qui lui paraissent conformes à l'intérêt général. Il réalise aussi chaque année, par l'intermédiaire de sa section du rapport et des études, une étude sur un thème général sur lequel il présente des recommandations.

SECTION II : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES INVESTIES D'UNE COMPÉTENCE DÉTERMINÉE

Il y a une véritable prolifération des juridictions spécialisées (II), si bien qu'il est indispensable de préciser les éléments permettant de qualifier un organisme de « juridiction administrative spécialisée » (I). La qualification de juridiction est extrêmement importante eu égard aux conséquences juridiques qu'elle entraîne (III).

I. La qualification de juridiction administrative spécialisée

La qualification de juridiction administrative spécialisée implique en premier lieu de définir ce qu'est une juridiction (A) avant de s'intéresser au caractère administratif de cette dernière (B).

A. La définition d'une juridiction

La qualification de « juridiction » s'opère soit par la loi (1), soit dans le silence de la loi grâce à des critères dégagés par le juge administratif (2).

1) La compétence du législateur pour créer de nouvelles catégories de juridictions

Une loi est nécessaire pour créer une nouvelle catégorie de juridiction. L'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ». Avant la Constitution de 1958, une loi était déjà nécessaire pour créer une nouvelle catégorie de juridiction (CE, 25 juillet 1952, Gingold).

Il en résulte que si un décret crée une juridiction d'un type spécial, celle-ci n'a pas d'existence légale (CE, 16 novembre 1984, Woetglin) : solution implicite à propos de la Chambre syndicale des agents de change statuant en tant que chambre de discipline et créée par décret).

2) Les critères jurisprudentiels en l'absence de qualification législative

Lorsque la loi ne se prononce pas sur le caractère juridictionnel de l'organisme, il faut se tourner vers la jurisprudence.

Celle-ci a dégagé deux critères d'identification d'une juridiction : le critère formel (a) et le critère matériel (b). **Le critère matériel est privilégié** par le Conseil d'État.

a) Le critère formel

Le critère formel renvoie à **deux conditions cumulatives** :

- **L'organisme doit pouvoir décider**, c'est-à-dire juger. S'il ne donne que des avis, il ne peut être qualifié de juridiction.
- **L'organisme doit être collégial**. Il convient de bien comprendre que si une juridiction peut statuer en tant que juge unique, en revanche, un organisme ne peut être qualifié de juridiction s'il n'est pas ou ne peut pas être collégial (CE, 20 novembre 1970, Bouet et UNEF : à propos des recteurs d'université recueillant certaines attributions, temporairement, des anciens conseils d'université).

b) Le critère matériel

Un critère matériel a été posé pour identifier l'existence d'une juridiction, car le critère formel (rendre une décision et être collégial) n'est pas toujours suffisant.

Le principe du critère matériel est posé par la **décision du Conseil d'État, Ass. 12 décembre 1953, De Bayo**. La haute juridiction considère qu'un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière dans laquelle il intervient, et ce, quelles que soient les formes dans lesquelles il statue* », c'est-à-dire quelles que soient la composition et la procédure.

Le Conseil d'État n'a pas précisé quelles sont les matières qui dénotent l'existence d'une juridiction. Il résulte toutefois de la jurisprudence, telle qu'elle a été interprétée par le professeur René Chapus, qu'**un organisme est susceptible d'être qualifié de juridiction s'il exerce une mission de répression disciplinaire**⁵.

Dans l'arrêt *De Bayo*, **le Conseil d'État décide que les ordres professionnels rendent des décisions de justice lorsqu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et ne rendent pas de telles décisions lorsqu'ils exercent leurs autres attributions notamment en matière d'inscription au tableau de l'ordre.**

Il ne suffit pas néanmoins qu'un organisme exerce une mission de répression disciplinaire pour qu'il puisse être qualifié de juridiction. Une fédération sportive, quand bien même elle exercerait cette mission, ne peut être qualifiée de juridiction dès lors qu'elle est, au niveau statutaire, une association.

Il convient de rappeler que ces solutions ne sont valables que dans le cas où l'organisme en question n'est pas qualifié de juridiction par la loi (une loi pouvant toujours aller à l'encontre des critères dégagés par le juge).

B. Le caractère administratif d'une juridiction

Comme dans le développement précédent, il faut mettre de côté l'hypothèse où les textes désignent expressément la juridiction comme étant une juridiction administrative (par ex. : les commissions départementales des travailleurs handicapés, la Commission bancaire). Dans ce cas, il n'y a pas de difficulté : la juridiction est administrative.

De même, si les textes disent que les décisions de l'organisme en question sont susceptibles de recours en « cassation » — devant le Conseil d'État il s'agit également d'une juridiction administrative spécialisée, par qualification implicite.

En l'absence de toute qualification législative (expresse ou implicite), il faut observer à l'aide d'un autre critère matériel dégagé par le juge si la juridiction est administrative.

Ce critère matériel renvoie à la **nature du litige soumis à la juridiction (CE, Sect., 7 janvier 1949, Adam ; CE, 7 février 1947, d'Aillères).**

Plus précisément, **il s'agit** en vertu de ce critère **de savoir si la question posée à la juridiction est ou non** une question de droit public et, plus précisément, **une question de droit administratif**. Si tel est le cas, la juridiction est administrative. Si, au contraire, la question posée est une question de droit privé, la juridiction sera considérée comme judiciaire et non pas administrative.

II. L'extrême variété des juridictions administratives spécialisées

Les juridictions administratives spécialisées se caractérisent par leur extrême diversité tant sur le plan de leur organisation **(A)** que de leurs missions **(B)**.

A. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leur organisation

Certaines juridictions administratives spécialisées n'interviennent qu'en premier ressort.

⁵Droit du contentieux administratif, coll. Domat, Montchrestien, 12 éd. 2006, p. 116.

D'autres ont un **double degré de juridiction** : elles interviennent en premier ressort et en appel. Tel est le cas des juridictions ordinaires (médecins, chirurgiens-dentistes, sage-femmes, etc.) : chambres disciplinaires de première instance, puis, en appel, chambre disciplinaire nationale.

Quoi qu'il en soit, toutes les juridictions administratives spécialisées sont soumises au contrôle du Conseil d'État en tant que juge de cassation ; ce qui permet de garantir une unité dans la diversité.

De même, toutes les juridictions spécialisées rendent la justice au nom de l'État sans distinction (**CE, Sect., 24 février 2004, M^{me} Popin**).

Enfin, il convient de préciser que les juridictions spécialisées peuvent être composées de magistrats professionnels (en général du personnel d'emprunt, appartenant à d'autres juridictions) et/ou de représentants des personnes faisant l'objet de leurs décisions.

B. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leurs missions

Les missions des juridictions administratives spécialisées sont également variées et peuvent être classées en trois catégories.

1) Les juridictions administratives spécialisées statuant sur des litiges relatifs à la contestation d'actes administratifs, c'est-à-dire exerçant des missions normalement dévolues à des juridictions administratives générales :

- **La Cour nationale du droit d'asile** (ci-après, « CNDA ») : la CNDA, compétente pour connaître des décisions relatives aux demandes d'asile, est une juridiction administrative spécialisée statuant en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (ci-après, « OFPRA »). Cette juridiction, placée sous le contrôle de cassation du CE, a une compétence nationale et est une juridiction de plein contentieux (**CE, 8 janvier 1982, Aldana Barrena**). Cela signifie que le juge de l'asile ne se limite pas à annuler la décision prise par l'OFPRA, mais qu'il substitue sa propre décision à cette dernière en se prononçant lui-même sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire.

2) Les juridictions administratives spécialisées statuant sur des poursuites exercées contre des personnes afin de leur infliger une sanction disciplinaire :

- **Les juridictions ordinaires.**
- **Le Conseil supérieur de la magistrature** (ci-après, « CSM ») : parmi ses différentes missions (nomination de magistrats, veille déontologique...), le CSM peut se réunir en formation disciplinaire lorsqu'il est saisi de faits motivant la poursuite d'un magistrat par le garde des Sceaux ou un premier président de cour d'appel. Lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège (juges), le CSM prononce directement la sanction. Il a alors « *un caractère juridictionnel [...]; en raison de la nature des litiges qui lui sont alors soumis et qui intéressent l'organisation du service public de la justice, il relève du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux* » (**CE, Ass., 12 juillet 1969, L'Étang**). La décision de sanction prise par le CSM à l'égard d'un magistrat du siège peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le CE. La situation est différente pour la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet (procureurs) : statuant en formation disciplinaire, le CSM donne un avis sur les sanctions disciplinaires qui sont prononcées — et possiblement aggravées — par le garde des Sceaux. Cette décision ministérielle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.
- **La Cour de discipline budgétaire et financière** (ci-après, « CDBF ») qui est une juridiction administrative spécialisée chargée de réprimer les infractions commises par les ordonnateurs en matière de finances publiques. Les arrêts de la CDBF sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.
- **Les Chambres régionales des comptes** (ci-après, « CRC ») qui exercent depuis 1982 un contrôle sur les comptes des comptables publics locaux.

N. B. : La CDBF, les CRC et la Cour des comptes, forment les « juridictions financières ».

3) Le cas de la Cour des comptes

- Héritage historique, et certainement la plus prestigieuse des juridictions spécialisées, la Cour des comptes est notamment juge de la régularité des comptes publics. La Cour des comptes comprend sept

chambres, dont une chambre du contentieux. À travers le contrôle des comptes est jugé le comptable public.

- La Cour des comptes **juge directement les comptes des comptables publics**, à l'exception de ceux qui relèvent de la compétence des chambres régionales ou territoriales. Par ses **arrêts**, elle se prononce sur les comptes de 129 comptables de l'État (comptables supérieurs du Trésor, receveurs des impôts et des douanes), de 687 comptables d'établissements publics et de 512 comptables de groupement d'intérêt public et d'autres organismes. À cet effet, les comptables produisent annuellement leurs comptes à la Cour des comptes, appuyés des pièces générales et justificatives (art. R.131-2 Code des juridictions financières). En ce qui concerne les opérations de l'État, la Cour des comptes reçoit trimestriellement les pièces justificatives des recettes et des dépenses effectuées au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.
- La Cour des comptes juge également les comptes des personnes qu'elle a déclarées **comptables de fait**, c'est-à-dire des personnes qui ont manié des deniers publics alors que, contrairement aux comptables « patents », elles n'y étaient pas autorisées.
- La Cour des comptes (4^e chambre) statue enfin par des arrêts sur les appels formés contre les jugements des chambres régionales et des chambres territoriales des comptes ; de tels arrêts sont dénommés « **arrêts d'appel** ».

Le contrôle peut conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (ou d'un comptable de fait, c'est-à-dire une personne qui manipule de l'argent public sans en avoir le droit) si un déficit ou un manquement ont été constatés, si une recette n'a pas été recouvrée ou si une dépense a été irrégulièrement payée. La Cour vérifie que les organismes publics tiennent correctement leur comptabilité. Il s'agit d'une vraie enquête. Les rapporteurs ont accès à l'ensemble des documents administratifs et comptables des organismes audités.

Les juridictions financières, dont la Cour des comptes lorsqu'elle statue en forme contentieuse, respectent les exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement sont séparées : toute procédure contentieuse ne peut être ouverte que par un réquisitoire du ministère public. De même, les audiences publiques sont généralisées. La réforme améliore aussi l'efficacité des procédures. Il est également prévu de pouvoir prononcer la décharge des comptables par ordonnance.

Si certains litiges très spécifiques sont jugés, en première instance puis en appel, par des juridictions administratives spécialisées, leurs décisions peuvent toujours être contestées devant le Conseil d'État en dernier recours. Autrement posé, une unification du contentieux est assurée grâce au recours en cassation devant le Conseil d'État qui est le juge suprême de toutes les juridictions administratives, qu'elles soient de droit commun ou spécialisées.

- Par exemple les arrêts de la CNDA peuvent faire l'objet d'un recours en cassation.
- De même, le Conseil d'État peut connaître en cassation des arrêts rendus par les juridictions financières, dont les arrêts de la Cour des comptes en application des dispositions du Code des juridictions financières.

III. Les conséquences de la qualification de juridiction

Une juridiction doit toujours être indépendante et ne jamais être soumise à un pouvoir hiérarchique.

De même, **une juridiction ne rend pas de décisions, mais des jugements qui ont l'autorité de la chose jugée**. Par conséquent, il n'y a pas de recours en excès de pouvoir (ci-après, « REP ») possible à l'encontre de ses décisions, mais seulement des recours en « appel » ou en « cassation ».

Enfin, la qualification de juridiction pose la délicate question de la mise en jeu de la responsabilité de l'État lorsque le dommage est lié au contenu du jugement ou à la façon dont ce jugement a été rendu ainsi que celle de l'application des règles liées au procès équitable (art. 6 § 1 de la Conv. EDH). Pour illustrer cela, citons la décision **CE, 3 décembre 1999, Didier**.

- Monsieur Didier avait été sanctionné par le *Conseil des Bourses de Valeurs*, organisme qui fut par la suite fusionné avec la *COB* dans l'*Autorité des Marchés Financiers (AMF)*. Les sanctions disciplinaires

prononcées par ce Conseil, autorité administrative indépendante, peuvent être attaquées par un recours formé devant le Conseil d'État. C'est pourquoi monsieur Didier contesta une sanction dont il avait été l'objet en se prévalant du fait que son « *droit à un tribunal impartial* » avait été méconnu

- Il s'agit en fait ici de reprendre quasiment mot à mot le raisonnement que le juge judiciaire avait quelques mois auparavant fait sien dans l'arrêt [Oury](#)⁶ pour admettre l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme.
- Compte tenu du fait que la décision du Conseil des marchés financiers peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, la circonstance que la procédure suivie devant ce Conseil ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de l'article 6-1 n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable. Cependant, le moyen tiré de ce que le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé par l'article 6-1 peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'État à l'encontre de sa décision.
- Il résulte des dispositions du décret du 3 octobre 1996 que le rapporteur devant le Conseil des marchés financiers statuant en matière disciplinaire, n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs, n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine, que sa mission d'investigation ne l'habilite pas à faire des perquisitions, des saisies, ni à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction et que ses pouvoirs ne diffèrent pas de ceux que la formation disciplinaire collégiale du Conseil des marchés financiers aurait elle-même pu exercer.
- Dans ces conditions, sa participation aux débats et au vote, à l'issue desquels le Conseil des marchés financiers inflige des sanctions, ne méconnaît pas le principe d'impartialité rappelé par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

On notera que la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a modifié la procédure juridictionnelle devant la Cour des comptes afin de répondre aux exigences du procès équitable reconnues par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁶ Ass. Plén. 5 février 1999, n° 97-16440.

CHAPITRE IV : L'EXERCICE DU RECOURS CONTENTIEUX

Lorsque sont évoqués les caractères généraux liés au recours juridictionnel, il s'agit principalement du caractère facultatif de ce recours (**Section I**) et de son caractère non suspensif (**Section II**). Il convient aussi d'aborder en la matière la Conv. EDH et la jurisprudence de la CEDH en ce que l'une et l'autre influencent la procédure administrative contentieuse ; les juridictions administratives se nourrissant assez largement de la Convention et de son interprétation par la Cour de Strasbourg (**Section III**).

SECTION I : LE CARACTÈRE FACULTATIF DU RECOURS CONTENTIEUX

L'exercice d'un **recours juridictionnel** est **toujours facultatif** même si ce principe n'apparaît ni à la lecture du CJA ni à l'analyse de la jurisprudence administrative.

S'agissant de l'exercice du **déféré préfectoral**, en revanche, on a pu s'interroger sur son caractère facultatif ou non pour le préfet.

- Le Conseil d'État a considéré expressément que **le refus du préfet d'exercer son déféré préfectoral est une décision insusceptible de tout recours** (**CE, 25 janvier 1991, Brasseur**) et que donc une telle décision de refus ne peut pas constituer en soi une illégalité.
- Toutefois, cette jurisprudence en matière de déféré préfectoral connaît une limite tenant au fait qu'**il est possible d'engager la responsabilité de l'État pour faute lourde du préfet dans l'exercice de son pouvoir de contrôle**. En effet, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger qu'il était possible d'engager la responsabilité pour faute lourde de l'État si le préfet s'est abstenu de déférer au tribunal administratif pendant trois années consécutives des délibérations dont l'illégalité ressortait clairement des pièces qui lui étaient transmises pour exercer son déféré (**CE, Sect., 6 octobre 2000, Commune de Saint-Florent**).

S'agissant des **poursuites pour contravention de grande voirie** :

- Il existe en cette matière une **obligation** pour les autorités administratives compétentes **d'exercer des poursuites**, sur le fondement de l'article L. 2132-3 du Code général de la propriété des personnes publiques devant le tribunal administratif, à l'encontre des auteurs d'infractions à l'intégrité du domaine public maritime (**CE, 23 février 1979, Association les amis des chemins de ronde**).

SECTION II : LE CARACTÈRE NON SUSPENSIF DU RECOURS CONTENTIEUX

Le principe du caractère non suspensif du recours contentieux (**I**) comporte un certain nombre d'exceptions (**II**).

I. Le principe du caractère non suspensif du recours contentieux

Le recours juridictionnel n'est pas suspensif. Cela signifie que **la décision administrative dont l'annulation est demandée continue à s'appliquer après le dépôt de la requête et ce jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête**.

C'est ainsi que l'article L. 4 du CJA dispose que : « **Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.** »

Ainsi sont évitées la paralysie des services administratifs et l'impossibilité de réduire à néant la prise de décision effective de l'autorité administrative.

Il existe un lien entre caractère non suspensif du recours juridictionnel et présomption de légalité des actes administratifs qui leur donne leur force exécutoire. Il est à noter que **le caractère exécutoire des actes administratifs est une règle fondamentale du droit public** (**CE, Ass., 2 juillet 1982, Huglo**).

Partant, pour obtenir la suspension de l'exécution de la décision attaquée, il faut faire en parallèle un référé-suspension (art. L. 521-1 du CJA) dont l'objet est précisément de pallier l'absence de caractère suspensif du recours juridictionnel en obtenant la suspension de la décision attaquée et éviter ainsi qu'elle ne produise tous ses effets avant le jugement au fond.

II. Les exceptions au principe du caractère non suspensif du recours contentieux

En vertu même de l'article L. 4 précité, dans un certain nombre de cas, le principe de l'effet suspensif connaît des **exceptions et correctifs indispensables**.

De rares recours ont le privilège exorbitant de suspendre d'eux-mêmes la décision attaquée.

- C'est ainsi le cas par exemple en matière de recours juridictionnel contre les mesures d'éloignement des étrangers (**recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière par exemple**)
- Ou encore en matière d'**opposition aux titres de perception** dont l'objet consiste à contester l'existence, le montant et/ou l'exigibilité des ordres de recettes (titres de perception) par lesquels les personnes publiques peuvent « constituer débiteurs » ceux dont elles s'estiment créancières. Le caractère suspensif de l'opposition aux titres de perception a été consacré en tant que principe général du droit (**CE, 18 juin 1985, Commune des Angles**).
- Aussi, une loi peut déroger à ce caractère suspensif.

Certains recours relevant de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort bénéficient également d'un caractère suspensif :

- Recours contre les sanctions pécuniaires (ex. celles du CSA : art. 42-15 de la Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) ;
- Recours contre le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention (art. 42-1 de la Loi du 30 septembre 1986 précitée) ;
- Recours contre les décrets autorisant un changement de nom (art. 61-1 du Code civ.).

SECTION III : L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN SUR LE RECOURS CONTENTIEUX

Deux stipulations de la Convention intéressent tout particulièrement le contentieux administratif français : le droit à un recours effectif (I) et le droit à un procès équitable (II).

I. Le droit à un recours effectif



L'article 13 de la Conv. EDH relatif au droit à un recours effectif stipule que :

« *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.* »

Si cette disposition est souvent éclipsée par l'article 6 § 1 en matières civile et pénale, elle revêt une importance en matière administrative.

L'idée de recours effectif implique un recours susceptible de produire un résultat favorable pour le demandeur (**CEDH, 25 mars 1993, Costello-Roberts c/Royaume-Uni**), ce qui pose des difficultés à l'égard de certains actes administratifs tels que les actes de gouvernement ou les mesures d'ordre intérieur même s'il faut à cet égard observer que la Cour interprète l'article 13 non pas comme exigeant une voie de recours « *pour toute doléance, si justifiée soit-elle* » (**CEDH, 27 avril 1988, Boyle et Rice c/Royaume-Uni**).

Quant au principe de l'effet non suspensif des recours, il n'entraîne pas de violation de l'article 13 de la Convention (**CEDH, 26 avril 2007, Gebremehdine c/France**).

L'implication la plus importante du droit au recours effectif sur le contentieux administratif français porte toutefois sur l'exigence de délai raisonnable pour juger les litiges présentés devant le juge administratif français. En effet, un « *recours effectif* », c'est également un recours susceptible d'être jugé par les instances nationales compétentes dans un délai raisonnable conformément d'ailleurs à la prescription de l'article 6 § 1 de la Convention qui reprend cette exigence essentielle en matière de procédure contentieuse.

II. Le droit à un procès équitable

A. Champ d'application de l'article 6 § 1

Rappelons d'abord ici qu'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la France pour violation de l'article 6 § 1 de la Convention n'a pas d'incidence **sur le caractère exécutoire** du jugement national devenu définitif (**CE, 4 octobre 2012, M. Baumet**).

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit certains droits au bénéfice des parties à un procès (**art. 6 § 1**). Ces droits sont particulièrement renforcés en matière pénale, au sens de la Convention (**art. 6 § 2 et §3**). L'article 6 § 1 relatif au droit à un procès équitable stipule que :

« 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. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

Le droit à un procès équitable implique donc à la fois :

- Le droit à un juge indépendant et impartial ;
- Le droit à un jugement rendu à la suite d'une procédure contradictoire ;
- Le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable ;
- Le droit à l'exécution de ce jugement.

Si le **champ d'application** de l'article 6 § 1 est limité aux accusations en matière pénale et aux contestations de droit à caractère civil, il n'en exclut pas pour autant le contentieux administratif en raison de l'**interprétation particulièrement extensive que la Cour EDH fait des notions de « matière pénale » et de « droit à caractère civil »**.

- Relève ainsi et notamment de l'article 6 § 1 *« toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé »*, très largement entendus, c'est-à-dire que le caractère « privé » est indépendant de la nature du droit applicable, de celle de la mesure litigieuse, de la qualité des parties et de l'ordre juridictionnel dont relève le tribunal compétent (**CEDH, 16 juillet 1971, Ringeisen c/Autriche**).
- Par exemple, les poursuites disciplinaires exercées devant les juridictions ordinaires françaises sont déterminantes pour les « droits et obligations de caractère civil » quand la peine encourue est un obstacle (suspension, interdiction) à l'exercice d'une profession privée (**CEDH, 26 septembre 1995, Diennet c/France**).
- Les actions mettant en jeu devant la juridiction administrative française la responsabilité de la puissance publique en matière hospitalière sont déterminantes de la même façon et, par suite, les justiciables sont aussi fondés à se plaindre de l'inobservation des prescriptions de l'article 6 § 1.
- La solution est identique pour la responsabilité de l'État pour refus d'un avantage, par exemple, de dégrèvements fiscaux et d'allègement postaux (**CEDH, 26 mars 1992, Éd. Périscope c/France**). La Cour relève dans cette affaire que l'action de la requérante a un caractère « patrimonial » et se fonde sur une atteinte à des droits eux aussi patrimoniaux. Le droit en question revêt donc un caractère civil au sens de l'article 6 § 1 nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives.
- La CEDH manifeste incontestablement une tendance à inclure aussi pleinement que possible la responsabilité de la puissance publique dans le champ d'application de l'article 6 § 1.

La Cour interprète également comme entrant dans la catégorie des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil le contentieux de la fonction publique (CEDH, 19 avril 2007, VilhoEskelinen c/Finlande**).**