



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les différents recours contentieux devant le juge administratif (fiche thématique)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Le contentieux de pleine juridiction.....	4
II - Le contentieux de l'annulation.....	6
III - Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité.....	7
IV - Le contentieux de la répression	8
V - Les référés.....	9
A – Les référés soumis à la condition d'urgence	9
1 – Le référé liberté	9
2 – Le référé suspension.....	9
3 - Le référé mesures utiles	10
B – Les référés non concernés par la condition d'urgence	11
1 – Les référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction.....	11
2 – Les référés provisions	11
3 - Les référés spéciaux	11

INTRODUCTION

Plusieurs classifications peuvent être relevées lorsqu'il s'agit de présenter les différents types de recours contentieux possibles devant le juge administratif. Ainsi, Léon Duguit distinguait la juridiction objective de la juridiction subjective. La première hypothèse correspond à la situation où la question posée au juge est une question de droit objectif, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de déterminer la régularité d'un acte. A l'opposé, le contentieux subjectif est celui où le requérant invoque une atteinte portée à une situation juridique et à des droits individuels. Plus près de nous, c'est le professeur Chapus qui a distingué le contentieux des recours et le contentieux des poursuites. La classification qui sera, cependant, retenue ici est celle d'Edouard Laferrière qui a distingué le contentieux de pleine juridiction, celui de l'annulation, celui de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité et enfin le contentieux de la répression.

Le recours de pleine juridiction (I), dit aussi de plein contentieux, est celui dans la cadre duquel le juge administratif dispose des pouvoirs les plus étendus. En effet, celui-ci peut annuler un acte, le réformer c'est-à-dire lui substituer sa propre décision, ou condamner pécuniairement l'Administration. Ce type de contentieux est normalement subjectif en ce qu'il vise à reconnaître des droits.

A l'inverse, le contentieux de l'annulation (II), illustré principalement par le recours pour excès de pouvoir, présente un caractère objectif dans la mesure où la question posée au juge est seulement de savoir si un acte administratif est ou non conforme à l'ensemble de normes juridiques qui lui est applicable : en d'autres termes, est-il régulier ou irrégulier ?

Cette classification a le mérite de la clarté, mais s'est vue substantiellement remise en cause par les développements récents de la jurisprudence. Sans entrer dans le détail, on peut évoquer l'arrêt CE, 16 février 2009, *société Atom*, qui a transféré du juge de l'excès de pouvoir au juge de plein contentieux les litiges mettant en cause les actes par lesquels une administration inflige une sanction à un administré. Ce faisant, il génère une nouvelle forme de recours objectifs de plein contentieux dans lequel l'annulation est demandée au principal.

Troisième contentieux, le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité (III) : il s'agit là d'un contentieux de la déclaration. Dans la première hypothèse, il est demandé au juge administratif de préciser la signification exacte d'un acte administratif : il peut s'agir d'un recours direct, mais c'est, la plupart du temps, un recours incident à l'initiative du juge judiciaire dans le cadre d'un procès civil puisque celui-ci ne peut interpréter une décision administrative individuelle. Dans la seconde hypothèse, le juge administratif doit se prononcer sur la légalité d'un acte dans le cadre d'un recours qui est, ici, toujours incident. Si le juge déclare l'acte illégal, celui-ci n'est pas annulé, mais voit son application écartée, ce qui rapproche cette procédure du mécanisme de l'exception d'illégalité.

Enfin, l'on rencontre le contentieux de la répression (IV) : ici, le juge administratif peut infliger des sanctions ou prononcer des amendes. Ce type de contentieux relève la plupart du temps de juridictions spécialisées, telles que les juridictions financières.

Quant aux référés (V), ils ont connu un développement très important depuis un vingtaine d'années. Sauf forme très spécifique, le référé est une procédure généralement rapide, par laquelle le juge adopte des dispositions provisoires. Un référé ne tranche pas un litige au fond. Il permet de prendre soit des dispositions d'urgence, soit de permettre la réalisation d'actes nécessaires au procès.

I - LE CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

Le recours de pleine juridiction, dit aussi de plein contentieux, est celui dans le cadre duquel le juge administratif dispose des pouvoirs les plus étendus. En effet, celui-ci peut annuler un acte, le réformer c'est-à-dire lui substituer sa propre décision, ou condamner pécuniairement l'Administration. Trois hypothèses doivent, alors, être distinguées. En premier lieu, dans certains domaines, le juge ne peut qu'annuler ou réformer un acte irrégulier, la question posée impliquant uniquement de trancher une question de légalité. C'est le cas en matière de contentieux électoral puisque le juge administratif peut non seulement annuler une élection, mais aussi proclamer élu le candidat que la modification des résultats du scrutin désigne comme le vainqueur de l'élection. C'est aussi le cas en matière de contentieux fiscal dans la mesure où le juge peut rectifier les impositions à la charge du contribuable. En second lieu, le juge de plein contentieux peut prononcer une condamnation pécuniaire contre l'Administration en cas de réalisation d'un préjudice : l'on touche là au droit de la responsabilité administrative. Enfin, une troisième hypothèse est celle du contentieux contractuel où, là, le juge peut tant annuler le contrat administratif que prononcer une condamnation pécuniaire à l'encontre de l'une des parties.

Au-delà de l'étendue des pouvoirs du juge, le recours de plein contentieux est aussi marqué par sa souplesse de mise en œuvre. Ainsi, les moyens, en droit ou en fait, pouvant être invoqués sont illimités. Par ailleurs, les délais de recours sont extrêmement larges : ils vont de 30 ans en principe à 4 ans lorsque sont en cause des dettes de l'Etat et des collectivités publiques. En revanche, le ministère d'avocat est généralement obligatoire, et les effets de la décision sont limités aux parties à l'instance. Autant de caractéristiques qui distinguent ce contentieux de celui de l'annulation.

Plusieurs traits caractéristiques distinguent l'office du juge de plein contentieux :

- Il apprécie la légalité d'un acte toujours au moment où il statue. Cela signifie qu'il peut prendre en compte des éléments qui sont apparus postérieurement à l'adoption de l'acte. Cette faculté est très importante dans le contentieux contractuel ou dans le contentieux de l'indemnisation, notamment pour adapter l'évaluation du préjudice.
- S'agissant d'un contentieux plutôt subjectif (encore que ce trait admette des limites), l'effet du jugement est relatif, c'est-à-dire qu'il ne s'applique qu'aux parties en cause.
- Dans la mesure où le juge peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration, sans pour autant réellement faire œuvre d'administration, le niveau de contrôle n'est pas échelonné. En d'autres termes, il ne varie pas. Si l'on doit comparer avec le REP, on peut dire que le juge de plein contentieux doit toujours exercer un contrôle de type maximal. Toute marge d'appréciation de l'administration peut être contrôlée par le juge.
- La recevabilité des requêtes et l'intervention des tiers sont limitées. Pour être recevables en leurs conclusions, les parties doivent démontrer être touchées particulièrement. On dit que leur intérêt à agir doit être justifié. Par ailleurs, au-delà de la recevabilité de la requête, tous les moyens ne peuvent pas être développés par toutes les catégories de parties. Une illustration récente de ce principe en voie d'approfondissement peut être donnée par l'arrêt CE, Ass, 2014, *Département du Tarn et Garonne*.
- Le délai de forclusion n'est pas fixe et dépend en réalité du délai de prescription (ou de péremption) du droit invoqué. S'il s'agit d'obtenir la reconnaissance et le paiement d'une créance sur une personne publique, le délai applicable est limité par la prescription quadriennale qui commence à courir, pour 4 ans, au 1^{er} janvier de l'année qui suit la naissance

de la créance. Cette règle un peu barbare sert à aligner les modalités de calcul de la prescription aux exercices budgétaires.

- En l'absence d'acte à attaquer, le contentieux doit toujours être préalablement lié. Cela signifie qu'il faut provoquer une décision de l'administration. Si l'on entend obtenir le paiement d'une somme par l'administration, il faut en premier lieu le solliciter auprès d'elle.

II - LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

Le contentieux de l'annulation est exprimé par le recours en excès de pouvoir. Comme son nom l'indique, les seules conclusions admissibles sont celles qui tendent à annuler l'acte litigieux. On ne peut solliciter, dans ce strict cadre, par exemple, de condamnation au paiement de dommages et intérêts. Il faut pour cela introduire une autre requête. Ce contentieux est topique de la juridiction administrative. Il est devenu l'archétype du recours devant la juridiction administrative, alors même que, paradoxalement, la décision fondatrice du droit administratif moderne prenait place dans le contentieux de la responsabilité, qui relève de la pleine juridiction (TC, 1873, *Blanco*). Il y a une explication à cela, qui peut être illustrée par la corrélation entre le développement exponentiel du recours pour excès de pouvoir et l'approfondissement de l'État de droit. Plus les exigences qualitatives démocratiques se sont révélées rigoureuses, plus le juge a approfondi son office. Il est indispensable qu'un État démocratique voie ses décisions soumises aux impératifs du respect des normes. L'approfondissement du recours en excès signe en réalité le recul de l'arbitraire administratif.

Alors que le contentieux de pleine juridiction est subjectif en ce qu'il vise à reconnaître des droits, le contentieux de l'annulation, illustré principalement par le recours pour excès de pouvoir, présente un caractère objectif dans la mesure où la question posée au juge est seulement de savoir si un acte administratif est ou non conforme à l'ensemble de normes juridiques : en d'autres termes, est-il régulier ou irrégulier ?

Plusieurs traits caractéristiques peuvent être relevés :

- Le juge est, en général, saisi dans un délai de deux mois suivant, en théorie, la naissance de l'acte. Ce délai fait l'objet de nombreuses dérogations certaines textuelles, d'autres prétoriennes.
- Le juge ne dispose pas de la possibilité de substituer sa propre appréciation à celle de l'administration
- Le juge doit moduler le niveau et l'étendue de son contrôle en fonction du pouvoir discrétionnaire qui est laissé à l'administration. Plus les textes offrent ce pouvoir, moins le contrôle du juge devra être profond. À l'inverse, plus les textes imposent à l'administration d'agir dans un sens déterminé, plus le juge devra approfondir son contrôle.
- Les causes juridiques ne sont que deux : la légalité externe et la légalité interne. La première regroupe les moyens tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que des vices de forme et de procédure. La seconde englobe la violation de la loi et le détournement de pouvoir.
- L'effet d'une annulation contentieuse est rétroactive et vaut *erga omnes*.

III - LE CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION ET DE L'APPRÉCIATION DE LA LÉGALITÉ

Il s'agit là d'un contentieux de la déclaration. Dans la première hypothèse, il est demandé au juge administratif de préciser la signification exacte d'un acte administratif : il peut s'agir d'un recours direct, mais c'est, la plupart du temps, un recours incident à l'initiative du juge judiciaire dans le cadre d'un procès civil puisque celui-ci ne peut interpréter une décision administrative individuelle. Dans la seconde hypothèse, le juge administratif doit se prononcer sur la légalité d'un acte dans le cadre d'un recours qui est, ici, toujours incident. Si le juge déclare l'acte illégal, celui-ci n'est pas annulé, mais voit son application écartée, ce qui rapproche cette procédure du mécanisme de l'exception d'illégalité.

Ce recours existe pour permettre d'éviter les blocages dus à la dualité des ordres de juridiction. Certaines compétences n'appartiennent qu'au juge administratif, comme par exemple, la détermination de l'étendue du domaine public.

IV - LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION

Ici, le juge administratif peut infliger des sanctions ou prononcer des amendes. Ce type de contentieux relève la plupart du temps de juridictions spécialisées, telles que les juridictions financières. Les tribunaux administratifs interviennent, cependant, pour prononcer des contraventions de grande voirie en cas d'atteintes portées au domaine public : par exemple, la détérioration d'un passage à niveau.

V - LES REFERES

À côté de ces recours, qui constituent des recours au fond, coexistent de nombreuses procédures qui aboutissent au prononcé de décisions – on parle d’ordonnances – qui ne sont pas revêtues de l’autorité de la chose jugée. Plus précisément, il s’agit d’actes juridictionnels qui, en principe, ne tranchent pas le litige au fond, mais adoptent des mesures provisoires. Ces procédures sont appelées référés.

Il en existe plusieurs types. On les distingue en général selon qu’ils relèvent de la catégorie des référés d’urgence ou non.

A – Les référés soumis à la condition d'urgence

Dans le premier cas, l’urgence est une condition permanente pour admettre au fond le référé. On retrouve ici le référé-liberté (1), le référé-suspension (2) et le référé mesures utiles (3). L’instruction peut être écrite ou orale, mais l’on privilégie toujours l’oralité pour accélérer le temps de traitement du dossier. En tous les cas, la procédure est contradictoire.

1 – Le référé liberté

Le référé liberté est une innovation importante du contentieux administratif. Créé par la loi du 30 juin 2000, cette procédure permet à tout administré de saisir le juge cas d’atteinte « *grave et manifestement illégale* » à une liberté fondamentale. Le juge dispose d’une plénitude de pouvoirs afin de « *sauvegarder* » cette liberté. Cependant, il ne peut annuler une décision administrative. Il peut uniquement en suspendre l’exécution. Il convient de noter que, contrairement au référé-suspension, l’introduction d’un recours au fond ne constitue pas une condition de recevabilité. Le juge de première instance doit statuer dans les 48 heures. Ce délai impose de caractériser avec rigueur la notion d’urgence. L’urgence doit être adaptée au très bref délais de jugement. À l’inverse des autres référés d’urgence, le référé-liberté est susceptible d’appel directement devant le Conseil d’État dans les 15 jours. Comme le premier juge saisi, ce dernier doit statuer dans les 48 heures. Progressivement, au fil des jurisprudences, le Conseil d’État offre un contenu à la notion de « *liberté fondamentale* » au sens de l’article L.521-2 CJA, qui constitue une notion autonome.

2 – Le référé suspension

Le référé-suspension est prévu à l’article L. 521-1 CJA. Cet article dispose « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu’il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision ».

Cette procédure est une évolution de l’ancien sursis à exécution, qui ne s’est pas révélé très efficace. Le référé suspension n’est recevable que si une requête en annulation au fond a été introduite. Cela signe son caractère véritablement provisoire, confirmé par l’article L.521-4 du CJA qui autorise le juge, au vu d’un élément nouveau, à modifier son ordonnance à tout moment. Les deux critères que le juge doit prendre en compte sont d’une part l’urgence et d’autre part l’existence d’un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. La condition d’urgence est appréciée plus souplesment que dans le cadre du référé-liberté. Toutefois, des limites sont également posées. Il faut que le requérant démontre, y compris par son comportement, qu’il existe une véritablement urgence

à suspendre. Cela implique qu'il saisisse le juge dans des délais cohérents avec l'argumentation qu'il développe. Il faut également que le référé s'avère utile. Si la décision a produit tous ses effets, la condition d'urgence ne peut être remplie. Sur le terrain du doute sérieux, il est clair que cette notion est ambiguë. Même s'il ne s'agit pas de préjuger sur la légalité de la décision, la formulation même du critère y invite. À noter enfin que le Conseil d'État s'est autorisé par voie prétorienne à étendre le champ d'application de cet article. Il a ainsi expressément autorisé les requérants fondant leur demande sur le recours ouvert par l'arrêt CE, Ass, 2015, Département du Tarn et Garonne, à l'assortir d'une demande de suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 CJA. En théorie, cette possibilité était fermée dans le contentieux contractuel.

3 - Le référé mesures utiles

Le référé mesures utiles est prévu à l'article L.521-3 CJA. Cet article dispose : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. » L'efficacité de ce référé est limitée par le fait que la décision du magistrat ne peut faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Il s'agit d'éviter de contourner les conditions requises pour la recevabilité et l'admission au fond du référé suspension. Aux termes de l'article L. 521-3-1, la condition d'urgence n'est pas toujours requise pour rendre une ordonnance de mesures utiles. Dans les autres cas, l'urgence doit être justifiée, ainsi, bien entendu que l'utilité de la mesure sollicitée. Son domaine de prédilection réside dans la communication de documents administratifs, ou l'expulsion sans titre des occupants du domaine public. En effet, si, dans ce cadre, le juge peut enjoindre à l'administration de faire, il peut également enjoindre aux personnes privées.

B – Les référés non concernés par la condition d'urgence

D'autres référés existent, mais ils ne sont pas qualifiés de référés d'urgence. Certains sont spécifiques à des domaines bien particuliers, d'autres demeurent généraux. On proposera une sélection choisie tant des premiers que des seconds. En outre, le code distingue parmi ces référés différentes catégories : les référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction (1), les référés accordant une provision (2) et les référés spéciaux (3).

1 – Les référés ordonnant un constat ou une mesure d'instruction

Ils permettent au juge de constater ou faire constater un fait particulier, le cas échéant, par un expert. Les conditions de recevabilité sont très larges : pas de ministère d'avocat obligatoire, aucun besoin de décision administrative préalable. La procédure n'est pas contradictoire, les défendeurs étant simplement avisés. Cependant, il faut que les faits à constater soient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction saisie. La voie de l'opposition est ouverte aux défendeurs. Dans la même logique, le référé instruction permet d'ordonner toute mesure d'instruction ou d'expertise. En revanche, dans ce cas, il faut qu'un délai de réponse soit accordé au défendeur. En outre, le ministère d'avocat est obligatoire si le litige auquel le référé se rattache au fond nécessite ce ministère.

2 – Les référés provisions

Les référés provisions consistent dans l'octroi d'une somme d'argent à un requérant « *lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable* ». Cette notion est largement ambiguë et laisse une large marge de manœuvre au juge. Ainsi, cette procédure a été utilisée pour accorder une somme à titre de dommages et intérêts à certains prisonniers dont les conditions de détention étaient indignes et s'apparentaient à un traitement inhumain. Toute la question réside dans l'équivoque du terme « *sérieusement contestable* ». Dans une vision stricte, cela signifie que le défendeur n'est pas en mesure de contester la réalité de sa dette. Selon une vision plus souple, cela signifie que l'existence de la créance est frappée d'évidence.

3 - Les référés spéciaux

Le Code de justice administrative institue sept grands référés spéciaux, respectivement : le référé précontractuel, le référé contractuel, le référé en matière fiscale et le référé en matière de communication audiovisuelle, le référé en matière d'informatique et libertés, le référé en matière de bâtiments menaçant ruine et le référé sur saisine du Défenseur des droits.

Le référé précontractuel et le référé contractuel sont des innovations issues du droit européen. Les principes fondamentaux de la commande publique, l'égalité de traitement, la transparence, l'égal accès à la commande publique, nécessitaient que des procédures d'urgence soient instituées pour préserver l'effet utile des normes de procédure de passation des contrats. Le juge peut être saisi, soit avant la signature du contrat, dans le cadre du référé précontractuel, soit postérieurement, dans le cadre du référé contractuel, en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation de contrats administratifs. Les pouvoirs du juge, dans ce domaine sont importants. Dans le cadre du premier référé, le juge « *peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre l'exécution de toute décision qui se rapporte à la passation du contrat, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages. Il peut, en outre, annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations* ». Toutes ces mesures peuvent être soulevées d'office par le juge. La recevabilité du recours est limitée aux personnes qui ont intérêt à conclure le contrat et sont susceptibles d'être lésées par le manquement soulevé. Le Préfet est également recevable à introduire un référé contre les contrats des collectivités, de leurs groupements, ou de leurs

établissements. Ces exigences sont également applicables au référé contractuel, mais dans ce cas, le juge peut seulement « *suspendre l'exécution du contrat, pour la durée de l'instance, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de cette mesure pourraient l'emporter sur ses avantages* ». Il peut également prononcer la nullité du contrat lorsqu'aucune mesure de publicité n'a été prise, ou lorsque le contrat a été signé avant l'expiration du délai de standstill. Dans certains cas, le juge peut également sanctionner le manquement par la résiliation du contrat, par la réduction de sa durée, ou par une pénalité financière.

Le référé fiscal est très particulier et concerne les refus de garanties accordées par le comptable public présentées au titre des impôts directs ou de la taxe sur le chiffre d'affaires. Le référé en matière audiovisuelle est ouvert au Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour contraindre un opérateur à se conformer rapidement à ses obligations. Dans la même logique, le référé informatique et libertés est un référé ouvert au Président de la CNIL pour assurer le respect par les personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public de respecter les dispositions de la loi Informatique et libertés sur le traitement de données à caractère personnel. L'article R 555-1 CJA assimile ce référé à un référé-liberté. Le référé en matière de bâtiments est un référé constat spécifique à cette matière. Enfin le référé sur saisine du Défenseur des droits permet à ce dernier de saisir le juge de toute demande utile à l'exercice de ses missions. Il s'agit là, d'un référé mesures utiles particulier.