



La référence du droit en ligne



La procédure administrative contentieuse
(cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
1° étape : l'introduction de l'instance	5
2° étape : l'instruction	7
3° étape : la phase de jugement proprement dite.....	9
4° étape : les voies de recours.....	10
4° étape bis : l'exécution des jugements.....	11

Introduction

La justice administrative connaît, comme la justice civile, des problèmes pour instruire et juger les litiges dans des délais qui ne soient pas excessifs. Si les délais moyens de jugement des affaires ont été raccourcis grâce à un renforcement des effectifs des magistrats et différentes réformes procédurales, des problèmes demeurent. Et, la responsabilité de l'Etat est régulièrement engagée pour méconnaissance de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui impose aux Etats de rendre la justice dans un « délai raisonnable ». Une autre solution pour raccourcir les délais est, alors, de faire en sorte que les litiges se règlent sans l'intervention du juge de manière à désencombrer les juridictions administratives. Il s'agit, ainsi, d'instaurer un dialogue direct entre l'Administration et les administrés pour prévenir les contentieux : en effet, la meilleure solution pour régler un litige n'est pas toujours celle du recours au juge, comme le prévoit l'adage selon lequel « mieux vaut un mauvais arrangement qu'un bon procès ». Différentes modes alternatifs de règlement des litiges peuvent, alors, être évoqués : le plus simple est le recours administratif, mais des procédés plus spécifiques existent.

En premier lieu, la façon la plus simple de créer ce dialogue est d'inciter les administrés à s'adresser directement à l'autorité administrative, avant de saisir le juge, pour tenter de régler le litige : on parle dans ce cas de recours administratifs. Le recours est dit gracieux quand il est porté devant l'auteur de l'acte contesté, et hiérarchique quand il est adressé au supérieur ... hiérarchique de l'intéressé. Des circulaires sont intervenues pour inciter les autorités administratives à prêter la plus grande attention possible à ces recours, pour éviter qu'une procédure juridictionnelle ne s'engage. Par ailleurs, lorsqu'un tel recours est formé, le délai de recours contentieux est, sauf texte contraire, prorogé, dès lors bien sûr que la saisine de l'Administration a été exercée avant l'expiration de ce délai. Ces recours sont, en principe facultatifs, mais des textes de plus en plus nombreux prévoient l'obligation de saisir l'autorité administrative avant toute procédure juridictionnelle : ainsi, tout recours contentieux en matière de Revenu de Solidarité Active doit être précédé d'un recours préalable devant le président du Conseil général. Le développement de ces recours préalables obligatoires est, alors, de nature à créer les conditions d'un dialogue plus fréquent entre les administrés et l'Administration.

En second lieu, d'autres modes alternatifs de règlement des litiges, plus spécifiques cette fois-ci, peuvent être évoqués. Certains ne sont toujours pas consacrés par les textes. Ainsi, l'arbitrage, c'est-à-dire le recours à des juges conventionnels, est en principe interdit, sauf si un texte le prévoit. Quant à la technique de la conciliation, elle n'a pas fait l'objet de véritable consécration. En revanche, la technique de la transaction est, elle, autorisée : le juge administratif peut même, sur demande des parties, homologuer l'accord passé entre l'Administration et l'administré, ce qui lui confère la qualité de jugement revêtu de l'autorité de la chose jugée. L'homologation peut se faire en dehors de tout contentieux, mais aussi dans le cadre d'une procédure contentieuse, et ce à tout stade de la procédure. Bien que consacrée par les textes, cette procédure demeure peu utilisée.

Si ces procédés destinés à prévenir les contentieux ne sont pas utilisés, ou s'ils restent impuissants à régler le litige, l'administré aura, alors, recours au juge administratif pour obtenir satisfaction et il lui faudra respecter toutes les règles qui régissent la procédure administrative contentieuse, règles qui présentent, par rapport à la procédure civile, des spécificités en lien avec le souci d'efficacité de l'action administrative. La procédure devant le juge administratif se déroule, ainsi, en quatre étapes successives : l'introduction de l'instance, l'instruction et la phase de jugement proprement dite ; quant à la quatrième étape, l'administré pourra soit faire un recours contre la solution adoptée si elle ne le satisfait pas, soit, dans le cas contraire, saisir le juge pour, cette fois-ci, contraindre l'Administration à exécuter le jugement.

1° étape : l'introduction de l'instance

L'introduction d'une requête devant le juge administratif suppose le respect de trois conditions. Il faut, cependant, noter que celle-ci ne suspend pas les effets de l'acte attaqué. En effet, les décisions administratives sont exécutoires, ce qui signifie que la décision attaquée continue, malgré le recours, à produire ses effets. Cette règle peut avoir des effets pervers comme par exemple dans le cas d'un étranger ayant fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière : celui-ci sera, en effet, réinstallé dans son pays depuis bien longtemps quand une possible annulation contentieuse interviendra. Ces différents inconvénients sont, cependant, aujourd'hui, notablement atténués par le renforcement des pouvoirs d'urgence du juge administratif. Cette règle qui fait bénéficier l'Administration du privilège du préalable trouve, quand même, pour elle de solides fondements : en effet, l'inverse pourrait paralyser l'action des autorités administratives, garantes de l'intérêt général, du fait de recours systématiques. Mais, revenons-en aux conditions de la validité d'une requête introductive.

1 / D'abord, à la différence du procès civil où le demandeur peut attaquer directement devant le juge la partie adverse, le procès administratif suppose l'existence d'une décision préalable. En effet, le juge ne peut être saisi que dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision déterminée. Si cette règle ne pose pas de problème en matière de recours pour excès de pouvoir ou la décision est déjà existante, elle peut soulever des difficultés en matière de recours en réparation d'un préjudice ou il n'existe pas de décision. Dans cette hypothèse, le requérant devra d'abord lier le contentieux en adressant une demande d'indemnisation à l'Administration et c'est la décision, explicite ou implicite, de cette dernière qui sera attaquée. Cette règle connaît, cependant, certaines exceptions, notamment dans le cadre de recours en matière de travaux publics ou encore de déférés préfectoraux contre les contrats.

2 / La requête doit, ensuite, être présentée dans le délai de recours contentieux qui, en principe, de deux mois à compter de la notification pour un acte individuel et de la publication pour un acte réglementaire. Il faut, cependant, noter qu'il existe des hypothèses où ce délai de droit commun ne s'applique pas. Ainsi, le délai peut être plus court, comme en matière électorale ou encore s'agissant des arrêtés de reconduite à la frontière (48 heures). Il peut aussi être plus long, comme en matière de recours des tiers contre les autorisations préfectorales d'exploiter des installations classées (4 ans). Quant aux recours en matière de travaux publics, aucun délai n'existe.

Ces délais ne sont, cependant, opposables aux justiciables que si ces derniers ont été informés dans la décision qui les vise des délais et voies de recours. Par ailleurs, l'introduction, dans le délai de deux mois, d'un recours gracieux ou hiérarchique devant l'Administration ouvrira, en cas de rejet, un nouveau délai de deux mois contre la décision initiale.

La brièveté du délai de droit commun s'explique par la volonté de ne pas faire peser trop longtemps des risques d'annulations contentieuses sur les situations juridiques, ce qui serait de nature à nuire à l'impératif de sécurité juridique. Mais, ce faisant, un acte illégal pourra continuer à produire ses effets dès lors qu'aucun recours n'aura été effectué dans le délai. Cet inconvénient est, cependant, atténué par la technique de l'exception d'illégalité qui peut être utilisée sans limite de

délaï : ainsi, un administré qui conteste un acte administratif individuel pourra invoquer l'illégalité du règlement sur lequel se fonde cet acte individuel. En cas d'illégalité de l'acte réglementaire, l'acte individuel sera annulé pour défaut de base légale. Quant à l'acte réglementaire, il ne sera pas annulé, mais verra son application écartée dans l'affaire en cause ; celui-ci sera, par ailleurs fragilisé, par le fait que les administrés seront incités à en demander l'abrogation à l'Administration sur la base du décret du 28 Novembre 1983.

3 / Du point de vue formel, la requête doit être rédigée en langue française et doit contenir les indications permettant d'identifier son auteur. Elle doit aussi être accompagnée de la décision attaquée. Par ailleurs, il faut noter que les requêtes devant les juridictions administratives sont dispensées du droit de timbre depuis 2003. Surtout, la requête doit contenir l'exposé des faits, des moyens et des conclusions du requérant. Le délai de recours étant cours, l'introduction d'une requête se fait souvent en deux temps : les requérants déposent d'abord une requête introductive d'instance contenant un bref exposé des arguments pour interrompre le délai, puis développent ces derniers de manière plus consistante dans un mémoire complémentaire. Notons enfin que le juge administratif peut, en cas de non respect des règles procédurales, inviter le justiciable défaillant à régulariser sa requête.

2° étape : l’instruction

Deuxième phase de la procédure administrative contentieuse, l’instruction consiste pour le juge à mener une sorte d’enquête destinée à préparer la solution à donner au litige. Elle débute dès le dépôt de la requête introductive d’instance au greffe du Tribunal administratif ou de la Cour administrative d’appel ou au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d’Etat. A ce stade un rapporteur et un rapporteur public (ex commissaire du Gouvernement) sont désignés, et la requête est communiquée à l’autre partie. A partir de ce moment, un échange de mémoire se fait soit spontanément, soit à la demande du juge. A la fin de cet échange, le rapporteur rédige un rapport qui analyse les faits de l’espèce, les règles de droit applicables, les arguments des parties et prépare les visas de la décision. Puis, l’affaire est close par une ordonnance qui ouvre la phase de jugement proprement dite. L’ensemble des étapes de cette phase d’instruction est marqué par quatre grands caractères.

1 / La phase d’instruction est d’abord contradictoire, ce qui signifie que les parties au litige doivent pouvoir échanger librement leurs arguments et avoir connaissance des différentes pièces de procédure produites par la partie adverse. Cette exigence concerne aussi bien les procédures ordinaires que les procédures d’urgence, même si, dans ce dernier cas, des adaptations sont possibles. Il s’agit là de faire droit tant au principe des droits de la défense qu’au droit à un procès équitable garanti par la Convention européenne des droits de l’Homme. Notons, enfin, que, récemment, cet impératif a fait l’objet d’une nouvelle application, en matière de procédure ordinaire, puisque les conclusions du rapporteur public (ex commissaire du Gouvernement) doivent être communiquées aux parties avant l’audience, ces dernières pouvant, après leur prononcé, prendre la parole pour de brèves observations.

2 / La procédure suivie devant les juridictions administratives est, par ailleurs, essentiellement écrite, puisque les arguments relatifs à l’affaires sont échangés par le biais de mémoires, contre-mémoires, ordonnances, rapport ou encore conclusion du rapporteur public. L’essentiel doit donc, au préalable, être dit par écrit, les interventions orales prévues au cours de la procédure ne pouvant que développer le contenu des pièces de procédure existantes. Pour autant, les interventions orales ont vu, ces dernières années, leur champ d’application se développer tant en ce qui concerne les procédures d’urgence (arrêtés de reconduite à la frontière, référé liberté, ...) que la procédure ordinaire avec la possibilité nouvelle offerte aux parties de prendre la parole pour de brèves observations après le prononcé des conclusions du rapporteur public.

3 / Si les audiences sont publiques, l’instruction, tout comme le délibéré, est secrète : seuls les acteurs, en effet, ont accès aux différentes pièces de procédure.

4 / Enfin, la procédure administrative contentieuse est inquisitoriale, se distinguant ainsi de la procédure civile de type accusatoire ou la marche du procès est menées par les parties. Cela signifie que le juge ne joue pas un simple rôle d’arbitre, mais assure, comme cela se fait en matière de procédure pénale, la direction du procès en fixant les délais pour la production des mémoires et des observations ou en relevant d’office des moyens d’ordre public. Surtout, le juge administratif joue un rôle déterminant dans la recherche de la preuve, ce qui le différencie du juge civil qui ne

peut, en principe, suppléer la carence des parties dans l'administration de la preuve. Ainsi, il peut exiger de l'Administration la production de documents susceptibles d'établir sa conviction et les raisons de fait ou de droit pour lesquelles elle a pris la décision contestée. Le juge peut aussi spontanément ordonner diverses mesures d'instruction telles que l'audition de témoins, la visite des lieux ou encore des expertises. Initiée par le Conseil d'Etat (CE, ass., 28/05/1954, Barel), ce mouvement a été complété en 1978 par la loi sur la communication des documents administratifs et celle de 1979 sur la motivation des actes administratifs. Récemment, un décret est venu tenter d'améliorer l'efficacité de l'instruction en permettant notamment au juge d'organiser une réunion destinée à débloquer une expertise qui s'enlise ou encore d'inviter les parties à produire un mémoire synthétisant leurs arguments.

3^o étape : la phase de jugement proprement dite

Cette phase se déroule en deux étapes : l'audience et le délibéré.

1 / La phase de jugement commence par une audience qui est publique. Au cours de cette phase, les différents intervenants dans la procédure se succèdent pour faire part de leurs observations. Ainsi, le rapporteur présente de brèves observations orales, puis les avocats développent les principaux arguments contenus dans leurs mémoires écrits. Vient ensuite, sans aucun doute, l'un des moments les plus attendus de la procédure : le prononcé par le rapporteur public de ses conclusions. Ce dernier, autrefois appelé commissaire du Gouvernement, ne représente pas le Gouvernement, mais doit, au contraire, exposer publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions de fait et de droit que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent. Ces conclusions sont, la plupart du temps, suivies par la formation de jugement, et constituent pour la doctrine une source précieuse d'informations : en effet, les arrêts du juge administratif étant souvent laconiques, c'est dans les conclusions du rapporteur public qu'il est possible de trouver le sens profond et les motivations de la décision prise. Le dernier mot est donné aux parties qui peuvent, après le prononcé de ces conclusions, présenter de brèves observations orales, ce qui est de nature à faire droit aux exigences du principe du contradictoire.

2 / Puis vient le délibéré qui est secret afin d'assurer l'indépendance des juges et l'autorité morale de leurs décisions. C'est la que la formation de jugement analyse les arguments présentés par les différents acteurs de la procédure. Le juge ne peut statuer ultra petita, c'est-à-dire au-delà de ce qui lui est demandé. La formation de jugement est la plupart du temps collégiale, mais de plus en plus souvent c'est un juge unique qui statue par ordonnance. C'est ainsi le cas quand la solution de l'affaire est certaine, comme, par exemple, en cas de désistement ou de requête entachée d'irrecevabilité. De plus, une loi de 1995 fixe une liste de litiges sur lesquels le président du Tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en audience publique et après audition du rapporteur public. Précisons aussi qu'une récente réforme a prévu que ce dernier ne peut assister au délibéré : c'est toujours le cas pour les procédures portées devant les Tribunaux administratifs ou les Cours administratives d'appel, ce n'est le cas que si les parties s'y opposent lorsque l'affaire relève du Conseil d'Etat. Une fois la décision prise, la solution est rendue en séance publique avec généralement un décalage de quelques semaines.

Une fois la décision rendue publique, le justiciable peut user de voies de recours contre la décision prise s'il est insatisfait par cette dernière, ou utiliser certaines procédures pour contraindre l'Administration à exécuter le jugement dans le cas contraire.

4° étape : les voies de recours

Les principales voies de recours sont l'appel et la cassation. D'autres voies ne sont utilisées que très rarement. Il en va, ainsi de l'opposition qui permet à la partie qui n'a pas produit de mémoire lors de l'instruction d'exercer un recours contre le jugement rendu, de fait, par défaut. Cette procédure n'est possible que devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. L'autre procédure est la tierce opposition qui, elle, est ouverte devant toutes les juridictions : elle permet à un tiers de contester un arrêt lui portant préjudice, alors qu'il n'était ni présent, ni représenté au procès. Quant au recours en révision d'erreur matérielle, il permet de faire réformer des décisions affectées, par exemple, d'erreurs dans le calcul d'une indemnité ou dans la date de la requête.

1 / Un appel est d'abord possible contre les décisions des Tribunaux administratifs, soit devant les Cours administratives d'appel, ce qui est le cas le plus fréquent, soit devant le Conseil d'Etat, les compétences en matière d'appel étant réparties entre ces deux juridictions. Cet appel doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la signification du jugement, et ne peut, sauf en matière de contentieux électoral, être exercé que par les parties à la première instance. Ces dernières peuvent soulever soit des moyens déjà invoqués en première instance, soit des moyens nouveaux. Sauf si le juge d'appel accorde le sursis, cet appel n'est pas suspensif, ce qui signifie d'une part que le jugement de première instance doit être exécuté, et d'autre part que le justiciable qui bénéficie de la décision peut utiliser les procédures prévues par la loi pour forcer l'Administration à exécuter la décision prise. Du point de vue du jugement proprement dit, le juge d'appel doit réexaminer tous les éléments de fait et de droit propres à l'affaire pour soit confirmer la solution des premiers juges sur des fondements identiques ou nouveaux, soit la censurer.

2 / Un recours en cassation, qui n'est pas suspensif lui-aussi, peut être exercé devant le Conseil d'Etat dans le délai de deux mois contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort. Il importe de bien comprendre qu'il ne s'agit pas d'un troisième degré de juridiction : cela signifie que le juge doit seulement vérifier la conformité au droit du jugement attaquée. Les moyens pouvant être soulevés sont plus variés que devant la Cour de cassation : ainsi, il peut s'agir de moyens tenant à la régularité formelle (incompétence, vice de forme ou de procédure), mais aussi de moyens relatifs à la légalité interne comme l'erreur de droit, l'exactitude matérielle ou la qualification juridique des faits. En revanche, le juge de cassation ne contrôle pas le détournement de pouvoir. Surtout, l'appréciation souveraine des faits relève des juges du fond, sauf s'il y a eu dénaturation des faits. Des problèmes de distinction entre appréciation souveraine des faits et qualification juridique des faits peuvent, alors, se poser. Si le Conseil d'Etat juge fondé l'un des moyens soulevés, il annule le jugement objet de la cassation et soit renvoie l'affaire à la même juridiction ou à une juridiction de même niveau pour qu'elle soit jugée à nouveau, soit tranche lui-même le litige au fond s'il estime que l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige.

4° étape bis : l'exécution des jugements

Les décisions des juridictions administratives sont revêtues de l'autorité de la chose jugée, ce qui signifie que l'Administration a l'obligation d'exécuter la décision prise, même si un recours en appel ou en cassation a été formé. Cette autorité est simplement relative aux seules parties à l'instance, mais elle est absolue en matière de recours pour excès de pouvoir. Il arrive, cependant, que l'Administration n'exécute pas ces décisions, cette attitude pouvant être soit justifiée, soit résulter d'une mauvaise volonté de sa part.

Ainsi, dans le premier cas, le Gouvernement peut faire intervenir le législateur pour neutraliser les effets d'une annulation contentieuse ou pour éviter celle-ci. Cette technique est strictement encadrée par les différentes juridictions. Ainsi, le Conseil constitutionnel, par une décision du 22 Juillet 1980, a admis le principe des validations législatives, mais a posé le principe selon lequel le législateur ne peut jamais valider un acte annulé. Dès lors, la technique des validations législatives ne peut concerner que deux hypothèses. Il est, ainsi, d'abord possible de valider des actes pris sur la base d'un acte annulé, afin de donner à ses derniers une base légale : c'est, par exemple, l'hypothèse des validations des nominations de fonctionnaires suite à l'annulation de la délibération du jury ; on comprend ici la légitimité d'une telle validation. Ensuite, il est possible d'intervenir de manière préventive en modifiant rétroactivement un acte irrégulier afin d'éviter une annulation contentieuse. Dans la mesure où ces validations législatives portent atteinte à l'exercice de la fonction juridictionnelle, des conditions strictes sont posées à leur validité. Ainsi, pour le Conseil constitutionnel, la validation doit être justifiée par un intérêt général suffisant et le législateur doit déterminer très précisément les actes validés ainsi que la portée exacte de la validation. La Cour européenne des droits de l'Homme est, elle, plus restrictive : ainsi, au nom du droit à un procès équitable, la Cour n'admet les validations législatives qu'en cas d'impérieux motifs d'intérêt général (CEDH, 28/10/1999, Zielinski). C'est cette exigence qu'a repris le Conseil d'Etat.

Mais, l'inexécution peut aussi résulter de la mauvaise volonté de l'Administration. En effet, si cette dernière respecte la plupart du temps les décisions de justice, il arrive parfois que l'autorité de la chose jugée soit bafouée du fait de la réticence de l'autorité administrative à exécuter les décisions du juge. Ce dernier fut longtemps désarmé, puisqu'il s'interdisait d'adresser des injonctions à l'Administration, estimant qu'il n'existait pas de voies d'exécution forcée contre les personnes publiques. En effet, le juge considérait que cela le conduirait à se comporter en administrateur. Or, cet argument n'est pas recevable dans la mesure où juger implique tant de convaincre que de commander. Il faudra donc attendre l'intervention du législateur en 1995 pour que se développent les procédures d'injonction. D'autres procédures permettant de faire en sorte que la chose jugée soit exécutée peuvent, au préalable, être relevées.

1 / Le requérant peut, tout d'abord, après un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, signaler à la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat les difficultés rencontrées pour en obtenir l'exécution. Le président de la Section charge, alors, un collaborateur de prendre contact avec l'Administration concernée pour la persuader d'exécuter la décision prise.

2 / La loi du 16 Juillet 1980 est venue donner au juge administratif différentes pouvoirs pour faire exécuter les décisions de justice. Ainsi, une Administration condamnée à verser une somme d'argent doit l'ordonner dans un délai de quatre mois. En cas d'inaction, le créancier peut demander au comptable assignataire de procéder au paiement. Si l'Administration récalcitrante est sous la tutelle d'une autre autorité administrative, comme les collectivités décentralisées par exemple, cette dernière doit procéder au mandatement d'office. Par ailleurs, les agents publics et les élus locaux peuvent, à l'initiative du créancier, être, à titre personnel, déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de mauvaise exécution et être condamnés à de lourdes peines d'amende. Enfin, la loi de 1980 introduit la possibilité pour le Conseil d'Etat, et lui seul, de prononcer, sur demande d'un justiciable passé un délai de six mois, une astreinte, qui est de nature répressive, à l'égard de l'Administration récalcitrante : cela signifie que cette dernière doit payer une somme par jour, semaine ou mois de retard.

3 / En plus de donner aux Tribunaux administratifs et aux Cours administratives d'appel le pouvoir de prononcer des astreintes, la loi du 8 Février 1995 donne surtout au juge des pouvoirs d'injonction. Ainsi, à la demande des requérants, le juge administratif peut adresser des injonctions aux personnes publiques ou aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public. Deux types d'injonction peuvent être rencontrés. Le premier correspond à l'injonction-exécution : c'est l'hypothèse où la chose jugée implique qu'une mesure d'exécution soit prise dans un sens déterminé, comme par exemple la réintégration d'un agent illégalement évincé. Dans ce cas, le juge administratif peut prescrire l'exécution de cette mesure et l'assortir d'un délai de réalisation. Le second type concerne les cas où la mesure ne peut être prise qu'après une nouvelle instruction par l'Administration : dans ce cas, faute de pouvoir prescrire immédiatement la mesure à prendre, le juge peut enjoindre à l'autorité de statuer à nouveau après une nouvelle instruction en prévoyant un délai d'exécution. Ces injonctions peuvent être assorties d'astreintes qui présentent ici un caractère préventif.