

Actes juridiques et juridictions administratives

Formation assistant(e) juridique : support de
cours



VIDAL FORMATION DEVELOPPEMENT
23 rue Gabriel Péri
31000 TOULOUSE

Table des matières

Partie 1. L'administration - définition et rôle	3
I. Les organes de l'administration : les personnes publiques.....	3
A. L'Etat.....	3
1. L'administration centrale	4
2. L'administration déconcentrée.....	4
B. Les collectivités territoriales.....	4
1. Les communes	5
2. Les départements.....	5
3. Les régions.....	6
C. Les établissements publics et les entreprises privées chargées d'une mission de service public	6
II. Le rôle de l'administration : mission de service public et d'intérêt général	6
III. La spécificité du régime juridique applicable à l'administration	7
A. La protection des deniers et des biens publics.....	7
B. La responsabilité pénale de l'administration	7
IV. Les modalités de mise en œuvre de l'action de l'administration : les différents types de décisions administratives	8
A. Les actes administratifs.....	8
B. Les contrats administratifs	9
V. Les causes d'illégalité d'une décision administrative	9
A. Les causes d'illégalité externe	9
1. Le vice de compétence.....	9
2. Le vice de procédure	10
3. Le vice de forme	10
B. Les causes d'illégalité interne.....	10
1. La violation d'une règle de droit	10
2. Les motifs de l'acte	11
3. Le détournement de pouvoir	11
Partie 2. Définition du droit administratif.....	13
I. Pourquoi un droit administratif ?	13
II. Les différentes branches du droit administratif.....	13
A. Le droit des collectivités territoriales	13
B. Le droit de la santé	13
C. Le droit des services publics	14

D. Le droit de la fonction publique	14
E. Le droit de l'urbanisme	15
F. Le droit de l'environnement	15
G. Le droit de l'expropriation	15
H. Le droit du domaine public.....	15
I. Le droit des marchés publics.....	16
J. Le droit fiscal et des finances publiques	16
Partie 3. Le contentieux administratif.....	17
I. Les juridictions administratives	17
A. Les différentes juridictions	17
1. Le tribunal administratif (TA).....	17
2. Les cours administratives d'appel (CAA)	17
3. Le Conseil d'Etat (CE).....	17
B. L'organisation interne des juridictions	18
C. Le Tribunal des conflits.....	18
II. Les recours contentieux	19
A. Les différents recours contentieux	19
1. Le recours pour excès de pouvoir (REP) : le contentieux de l'annulation de l'acte administratif.....	19
2. Le recours de plein contentieux (RPC) (ou le recours de pleine juridiction)	21
3. Les procédures d'urgence : les référés.....	21
B. La requête introductive d'instance.....	22
C. Les spécificités de la procédure administrative.....	22

Partie 1. L'administration - définition et rôle

Objectifs :

- Identifier les acteurs du droit administratif, qui constituent autant de clients différents avec qui vous serez amenés à être en relation :
 - élus : maire d'une commune, président d'un établissement public, président d'un département ou d'une région, conseillers municipaux, conseillers communautaires...
 - adjoint au maire et membre d'un cabinet de mairie/département/région,
 - personnel de collectivités : secrétaire de mairie, directeur des affaires juridiques et juristes, directeur des ressources humaines, directeur financier, comptable, trésorier public...
- Identifier le rôle de ces acteurs en fonction de l'administration à laquelle ils appartiennent.
- Identifier les décisions prises par ces acteurs dès lors que ces décisions sont au centre de l'action administrative et, de fait, nourrissent le contentieux administratif.

I. Les organes de l'administration : les personnes publiques

Organisation de l'administration française : l'organisation de l'administration en France répond à un système de déconcentration et de décentralisation.

Le système de déconcentration consiste à implanter localement des représentants ou des émanations des services de l'Etat. Ces représentants dépendent directement de l'Etat et sont **dépourvus de toute autonomie**.

Pour sa part, le système de décentralisation se traduit par le fait, qu'à côté de l'Etat, d'autres personnes morales distinctes de lui sont dotées d'une **autonomie**. La décentralisation prend deux formes :

- une décentralisation dite « territoriale », qui correspond à un découpage géographique. La compétence de l'administration s'opère par référence à un territoire donné. Ce sont les collectivités territoriales : communes, départements et régions,
- une décentralisation dite « fonctionnelle », qui consiste à créer des établissements publics chargés de gérer une activité déterminée (pour la définition des établissements publics : voir **C.** ci-après).

A. L'Etat

Compétence de l'Etat: l'Etat est investi de compétences dites « régaliennes » c'est-à-dire, étymologiquement, de compétences qui relèvent du roi (signe donc de souveraineté). Ce sont des compétences qui appartiennent **exclusivement** à l'Etat.

Organisation de l'administration étatique: on distingue l'administration centrale de l'administration déconcentrée :

1. L'administration centrale

L'administration centrale regroupe :

a. Le président de la République

Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour une période de 5 ans renouvelable une fois.

b. Le Premier ministre

Le Premier ministre est nommé par le président de la République. Il dirige l'action du gouvernement conformément aux orientations politiques fixées par le président de la République.

c. Les ministres du gouvernement

Chaque ministre est responsable d'un département ministériel et constitue une autorité administrative centrale à part entière.

2. L'administration déconcentrée

Certaines compétences, ainsi que des pouvoirs de décision, sont attribués aux agents du pouvoir central qui interviennent au niveau local. Ces agents agissent toujours au nom de l'Etat.

Exemple : Les préfetures. Le préfet est investi de multiples missions :

- attributions politiques,
- attributions administratives.

B. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales constituent des organes **décentralisées** de l'Etat.

Il existe trois types de collectivités territoriales :

1. Les communes

Les communes se composent :

- d'un maire (il est **élu**),
- d'un conseil municipal (les conseillers municipaux sont **élus**),
- d'agents administratifs : secrétaire de mairie, directeur général des services (DGS), directeur financier, directeur des affaires juridiques (DAJ), agents territoriaux... (les agents sont **recrutés** et relèvent en principe du statut des **fonctionnaires**).

a. Le maire

Le maire est élu par le conseil municipal pour une durée de 6 ans. Le maire est l'exécutif local. Il exerce ses fonctions en toute indépendance, le conseil municipal ne pouvant pas le démettre de ses fonctions.

Il faut distinguer deux types de fonctions :

- les fonctions que le maire exerce **seul**,
- les fonctions que le maire exerce **avec le conseil municipal**.

b. Le conseil municipal

Le conseil municipal constitue l'assemblée délibérante locale.

Composition du conseil municipal : le conseil municipal est composé de conseillers municipaux. Ils sont élus par les citoyens résidents sur la commune pour une période de 6 ans.

Compétence du conseil municipal : le conseil municipal est compétent en vue de gérer les affaires locales.

2. Les départements

Composition : la structure des départements ressemble à celle des communes. Les départements sont constitués :

- d'un exécutif : le président du conseil départemental (il est **élu**),
- d'une assemblée délibérante : le conseil départemental (ancien conseil général) (les conseillers départementaux sont **élus**),
- d'agents administratifs (ils sont **recrutés** et relèvent majoritairement du statut des **fonctionnaires**).

Compétences : les départements sont notamment investis de missions dans les domaines de l'éducation, du tourisme, dans le secteur social...

3. Les régions

Composition : même structure là encore, la région est constituée :

- d'un exécutif : le président du conseil régional (il est **élu**),
- d'une assemblée délibérante : le conseil régional (les conseillers régionaux sont **élus**),
- d'agents administratifs (ils sont **recrutés** et relèvent majoritairement du statut des **fonctionnaires**).

Compétences : les compétences de la région s'exercent notamment dans les domaines scolaire, de la formation professionnelle...

C. Les établissements publics et les entreprises privées chargées d'une mission de service public

Les établissements publics participent d'une **décentralisation fonctionnelle** qui consiste à créer une entité chargée de gérer un unique service public. L'établissement public peut prendre plusieurs formes :

- un regroupement de communes qui souhaitent mutualiser des compétences. Ce sont principalement des établissements de coopération intercommunale (EPCI),
- une entité à part entière indépendante de toute collectivité territoriale.

II. Le rôle de l'administration : mission de service public et d'intérêt général

L'action de l'administration a pour but de satisfaire l'intérêt général. La poursuite de l'intérêt général consiste en une activité désintéressée qui exclut le profit personnel.

Au nom de l'intérêt général, les personnes publiques prennent en charge des activités indispensables à la vie en société et qui ne peuvent pas être assumées par des particuliers.

Au nom de l'intérêt général encore, l'administration intervient également dans des domaines qui ne doivent pas être totalement abandonnés à l'initiative privée.

La notion d'intérêt général est relative dans la mesure où elle évolue perpétuellement en fonction des circonstances de temps, de lieu voire en fonction des idéologies dominantes.

L'intervention de l'administration ne doit pas remettre en cause des principes juridiques majeurs tels que :

- le principe de laïcité,
- le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

III. La spécificité du régime juridique applicable à l'administration

Deux particularités propres au régime juridique applicable à l'administration doivent être évoquées :

A. La protection des deniers et des biens publics

Principe : une administration ne peut pas faire l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

En outre, les procédures d'exécution classiques (saisie par voie d'huissier par ex.) ne peuvent pas être engagées à l'encontre de l'administration. Les biens et les deniers publics sont dits « insaisissables ».

Mandatement d'office : en revanche, l'administration peut faire l'objet d'une procédure de mandatement d'office.

Si l'administration ne défère pas à une décision de justice dans les délais légaux (2 mois en matière administrative), la préfecture peut être saisie afin de forcer l'exécution de cette décision.

Privilèges de l'administration : l'administration bénéficie en outre de privilèges exorbitants :

- elle peut recouvrer ses créances en émettant un titre exécutoire sans saisir le juge pour contraindre son débiteur,
- elle bénéficie de la prescription quadriennale : au-delà de 4 ans, ses créanciers ne peuvent plus demander le remboursement de leur créance.

B. La responsabilité pénale de l'administration

Depuis 1992, l'administration peut être responsable pénalement en raison des infractions commises par ses organes ou ses représentants.

Le régime des sanctions appliquées à l'administration est toutefois atténué. On distingue :

Le régime applicable à l'Etat : la responsabilité pénale de l'Etat ne peut jamais être engagée. Toutefois, la responsabilité de l'Etat peut être recherchée sur d'autres fondements : responsabilité contractuelle, délictuelle, quasi-délictuelle.

Le régime applicable aux collectivités territoriales : la responsabilité pénale des collectivités territoriales ne peut être engagée que de manière très restrictive : lorsqu'elles agissent dans le cadre d'un service public économique susceptible de faire l'objet d'une délégation. Des peines d'amende sont principalement encourues.

IV. Les modalités de mise en œuvre de l'action de l'administration : les différents types de décisions administratives

A. Les actes administratifs

Nature de l'acte : on distingue les actes administratifs en fonction de l'autorité dont ils émanent :

- le président de la République et le Premier ministre prennent des **décrets**,
- les ministres prennent des **arrêtés** (arrêtés ministériels),
- les autorités individuelles locales (maires et préfets) prennent également des **arrêtés** (arrêtés municipaux, arrêtés préfectoraux),
- les conseils locaux (conseils municipal, départemental et régional) prennent des **délibérations**.

Portée des actes administratifs : parmi les actes susvisés, on distingue ensuite :

- les actes à **portée générale** : ce sont les actes administratifs dits « réglementaires ». Ils sont **impersonnels** et visent une situation d'ensemble,
- les actes à portée individuelle : ce sont les actes administratifs destinés à une ou plusieurs personnes **nominativement désignées**.

Singularité de l'acte administratif : les décisions administratives prennent, le plus souvent, la forme d'un **écrit**. Mais certaines décisions administratives peuvent être **implicites** c'est-à-dire qu'elles résultent du **silence** gardé par l'administration pendant un délai déterminé à la suite d'une demande formulée par un citoyen.

Ce délai est, en règle générale, de deux mois. Lorsque l'administration ne répond pas formellement à une demande qui lui est présentée dans ce délai, son silence fait naître, par principe, une **décision de rejet**.

Exemple : un conducteur est victime d'un accident de la circulation trouvant son origine dans un défaut d'entretien de la route communale qu'il empruntait. Il s'agit d'un dommage de travaux publics susceptible d'engager la responsabilité de l'administration en charge de l'entretien de la voirie (en l'occurrence la commune). Le conducteur entend obtenir un dédommagement et adresse en ce sens un recours (courrier) à la mairie. Suite à la notification de ce recours, la

commune demeure silencieuse pendant deux mois. Le conducteur devra considérer que le recours est implicitement rejeté.

Il convient néanmoins de noter que, pour obliger l'administration à plus de diligences dans ses réponses, des décisions implicites valent désormais acceptation de la demande présentée par l'administré dans certains domaines, comme en matière d'urbanisme.

B. Les contrats administratifs

A l'instar des personnes privées, l'administration peut conclure des contrats.

Exemple type de contrats : les **marchés publics**.

Les marchés publics sont conclus avec des entreprises privées suite à une procédure de mise en concurrence (appel d'offres). Cette procédure est obligatoire.

Pourquoi une phase de mise en concurrence préalable obligatoire ? Les achats réalisés par l'administration sont financés par des deniers publics résultant majoritairement des impôts prélevés sur les citoyens. Le recours à une phase de mise en concurrence permet d'assurer une forme de transparence dans l'attribution des marchés publics et tend à s'assurer que l'argent public est utilisé à bon escient.

V. Les causes d'illégalité d'une décision administrative

Deux types d'illégalités peuvent affecter un acte administratif :

A. Les causes d'illégalité externe

1. Le vice de compétence

C'est une cause d'illégalité qui peut être :

- **négative** : l'administration refuse de prendre une décision alors qu'elle relève de sa compétence,
- **positive** : l'administration qui a pris la décision n'était pas habilitée pour la prendre. Dans ce cas l'incompétence de l'administration peut prendre différentes formes :
 - **incompétence matérielle** : l'administration a pris une décision qui n'entrait pas dans son domaine de compétence,
 - **incompétence temporelle** : l'administration prend une décision à un moment où elle n'en avait plus le pouvoir,
 - **incompétence géographique** : l'administration intervient en dehors de son ressort géographique de compétence.

2. Le vice de procédure

Il y a vice de procédure lorsque l'administration méconnaît une règle organisant la **procédure d'élaboration** de la décision administrative qui a été prise.

Exemple : la publicité des actes administratifs : les décisions de l'administration doivent être publiées pour entrer en vigueur et ainsi être opposables aux administrés. A défaut de publication, la décision est illégale et les administrés ne sont pas tenus d'appliquer la mesure prise au titre de la décision dès lors qu'ils ne sont pas sensés en avoir connaissance.

3. Le vice de forme

Pour être légale, toute décision de l'administration doit :

- être **signée**,
- mentionner l'**identité** et la **fonction** de l'auteur de l'acte,
- être **motivée** : l'administration doit exposer les motifs qui l'ont conduit à prendre la décision.

B. Les causes d'illégalité interne

1. La violation d'une règle de droit

C'est l'hypothèse dans laquelle une décision administrative ne respecte pas une norme juridique qui lui est supérieure. Cela renvoie à la hiérarchie des normes.

Rappel : la hiérarchie des normes. La hiérarchie des normes est un classement hiérarchisé des normes juridiques. Chaque norme doit respecter celles qui se trouvent à un niveau supérieur :



2. Les motifs de l'acte

Il peut s'agir soit d'une erreur de droit soit d'une erreur de fait.

Erreur de droit : l'erreur de droit provient d'une méprise dans les motifs de droit qui fondent la décision. L'erreur de droit peut prendre plusieurs formes :

- l'administration **interprète mal** la règle de droit qui fonde sa décision,
- la décision administrative est prise sur la base d'**une règle inexistante ou inapplicable**,
- la décision est prise sur la **base d'une règle illégale**.

Erreur de fait : une décision administrative repose toujours sur des faits (« les motifs de fait »). C'est à l'appui de ces faits, qu'elle se doit de viser, que l'administration prend sa décision.

Le juge administratif exerce un contrôle à deux niveaux sur ces faits :

- 1er niveau : le juge vérifie que les faits **se sont réellement produits**,
- 2ème niveau : le juge vérifie que **les faits justifiaient la décision qui a été prise**. Il doit exister une proportion entre les faits et la décision.

3. Le détournement de pouvoir

Il y a détournement de pouvoir lorsque l'administration utilise ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été confiés (intérêts privés).

Variante du détournement de pouvoir : le détournement de procédure. C'est l'hypothèse dans laquelle l'administration utilise une procédure autre que celle qu'elle aurait dû utiliser pour arriver aux mêmes fins.

Partie 2. Définition du droit administratif

I. Pourquoi un droit administratif ?

Dans les sociétés modernes, il n'est pas admissible de concevoir une administration totalement arbitraire, dont les agents ne seraient liés que par leur propre volonté, c'est-à-dire leur propre conception de l'intérêt général.

Dans toutes les démocraties, l'administration est ainsi soumise au droit. Pour autant, l'administration est un sujet juridique à part. Elle ne poursuit pas un intérêt privé mais l'intérêt de tous, de sorte qu'elle se voit appliquer des règles spécifiques : le droit administratif.

Le droit administratif ne s'applique :

- qu'à l'administration (fonctionnement, action administrative),
- qu'au rapport entre l'administration et les administrés.

II. Les différentes branches du droit administratif

A. Le droit des collectivités territoriales

Le droit des collectivités territoriales regroupe l'ensemble des règles juridiques qui régissent le fonctionnement d'une administration locale. Ces règles sont, pour l'essentiel, compilées dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT).

B. Le droit de la santé

Le droit de la santé regroupe l'ensemble des règles juridiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des activités exercées dans l'intérêt de la santé des personnes.

C'est un droit particulièrement large puisqu'il comprend notamment :

1. Le droit de la santé publique : droits et obligations de l'administration en matière de protection de la santé de la population.
2. Le droit de la sécurité sociale : organisation et fonctionnement de l'assurance maladie.
3. Le droit des professionnels de la santé : droits et obligations des médecins généralistes, chirurgiens, dentistes...

4. Le droit des patients, qui comprend :

- la prévention de la maltraitance,
- le respect de la dignité et de l'intimité du patient,
- le respect de la confidentialité des informations relatives au patient : les données médicales sont des données strictement personnelles et couvertes par le secret médical,
- l'information du patient sur son état de santé et sur les soins proposés : le patient doit consentir aux actes médicaux en connaissance de cause,
- le respect des droits des patients en fin de vie,
- l'accueil et l'accompagnement de l'entourage des patients.

C. Le droit des services publics

Les usagers d'un service public doivent être traités de manière égale. Le principe n'interdit toutefois pas que des discriminations positives soient mises en œuvre en vue d'atteindre une forme d'égalité entre les usagers du service public.

En outre, le service public doit respecter le principe de neutralité. Chaque usager doit pouvoir bénéficier du service public sans considération de ses opinions politiques, religieuses, philosophiques.

D. Le droit de la fonction publique

Le droit de la fonction publique encadre les relations professionnelles entre les différentes administrations (Etat, collectivités territoriales, établissement public) et leur personnel.

Les agents publics ne sont pas soumis au droit du travail mais au droit de la fonction publique.

Il existe 3 types de fonctionnaires :

- les fonctionnaires de l'Etat : ceux qui travaillent auprès des ministères, Préfecture...
- les fonctionnaires territoriaux : ceux qui travaillent auprès des collectivités territoriales,
- les fonctionnaires hospitaliers : ceux qui travaillent dans les Hôpitaux.

Les droits des fonctionnaires :

- liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse,
- droit de grève,
- droit syndical,
- droit à la formation,
- droit à la protection (protection fonctionnelle).

Les obligations des fonctionnaires :

- le secret professionnel,

- l'obligation de réserve : le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. Cette obligation ne concerne pas le contenu des opinions, mais leur mode d'expression.

L'obligation de réserve s'applique pendant et hors du temps de service.

Ce devoir s'applique plus ou moins rigoureusement selon :

- la place de l'agent dans la hiérarchie ; l'expression des hauts fonctionnaires étant jugée plus sévèrement,
- les circonstances dans lesquelles l'agent s'est exprimé ; un responsable syndical agissant dans le cadre de son mandat bénéficie de plus de liberté,
- la publicité donnée aux propos, selon que l'agent s'exprime dans un journal local ou dans un important média national,
- les formes de l'expression, selon que l'agent a utilisé ou non des termes injurieux ou outranciers.

L'obligation de réserve impose aux agents publics d'éviter, en toutes circonstances, les comportements susceptibles de porter atteinte à l'image du service public.

E. Le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme correspond aux règles qui permettent d'assurer une utilisation de l'espace public conforme aux objectifs d'aménagement fixés par l'administration.

F. Le droit de l'environnement

Le droit de l'environnement vise à assurer la protection de l'environnement, notamment des espèces animales et végétales. La Charte de l'environnement a une valeur constitutionnelle en tant qu'elle est adossée à la Constitution.

G. Le droit de l'expropriation

Le droit de l'expropriation permet à l'administration de contraindre un particulier de céder un terrain qui lui appartient en vue de mener un projet d'intérêt général. En contrepartie, l'administration est tenue d'indemniser le particulier.

H. Le droit du domaine public

Le domaine public rassemble l'ensemble des biens qui appartiennent à l'administration et qui sont destinés à l'usage de tous. L'utilisation du domaine public par une personne privée est soumise à

autorisation. Cette autorisation est toujours précaire et révoicable. Sa délivrance se traduit, en outre, par le versement d'une redevance.

I. Le droit des marchés publics

J. Le droit fiscal et des finances publiques

Partie 3. Le contentieux administratif

I. Les juridictions administratives

A. Les différentes juridictions

1. Le tribunal administratif (TA)

Les TA constituent les juridictions de droit commun qui tranchent en premier ressort les contentieux administratifs.

Il existe aujourd'hui 42 tribunaux administratifs.

Certains tribunaux ont une compétence géographique limitée (ex : le TA de Paris est compétent sur le seul territoire de la ville de Paris) quand d'autres tribunaux ont une compétence étendue à plusieurs départements (ex : le TA de Toulouse est compétent sur les départements de l'Ariège, de l'Aveyron, de la Haute-Garonne, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne).

Le délai pour faire appel d'un jugement rendu par un TA est de 2 mois.

2. Les cours administratives d'appel (CAA)

Les CAA sont les juridictions d'appel de droit commun du contentieux administratif.

Les CAA sont ainsi compétentes pour connaître, en appel, des jugements rendus par les TA.

Il existe actuellement 8 CAA : Paris, Lyon, Nancy, Nantes, Bordeaux, Marseille, Douai et Versailles (une CAA doit être créée à Toulouse).

Le délai pour exercer un recours en cassation contre les arrêts rendus par les CAA est de 2 mois.

3. Le Conseil d'Etat (CE)

Le CE est la juridiction de cassation de droit commun.

Il est saisi des recours portés contre les arrêts rendus par les CAA.

Le CE siège à Paris.

B. L'organisation interne des juridictions

1. Les juridictions administratives sont divisées en chambres (ou section pour le Conseil d'Etat).

Chacune de ces chambres/sections est présidée par un magistrat administratif.

En pratique, chaque chambres/sections est compétente dans un domaine spécifique du droit administratif.

2. On distingue 2 catégories de formation de jugement :

- la formation collégiale : le président de la chambre statue entouré de 2 conseillers et d'un greffier,
- la formation à juge unique : le président de la chambre statue seul, accompagné d'un greffier (hypothèse principale : les procédures de référé).

3. Le rapporteur public (anciennement dénommé « commissaire du gouvernement ») : dans chaque chambre/section, un conseiller exerce la fonction de rapporteur public.

Son rôle consiste à éclairer la formation de jugement. Lors de l'audience, le rapporteur public expose oralement la solution qu'il propose à la juridiction d'adopter. Ce sont les « conclusions » du rapporteur public. Elles sont mises en ligne 2 jours au moins avant l'audience sur les plateformes *Télérecours* et *Sagace*.

C. Le Tribunal des conflits

Le Tribunal des conflits est composé, à parts égales, de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

Le Tribunal des conflits est chargé de statuer sur les conflits de compétence entre les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Il détermine l'étendue de la compétence de chacun des ordres de juridiction.

Le Tribunal des conflits peut être saisi dans 4 hypothèses :

1- En cas de conflit de compétence positif : l'administration est irrégulièrement assignée devant une juridiction judiciaire. Elle peut alors solliciter l'intervention du préfet, qui notifie à la juridiction un « déclinatoire de compétence ». Si la juridiction maintient sa compétence, le préfet prend un arrêté de conflit qui lui permet de saisir le Tribunal des conflits.

2- En cas de conflit de compétence négatif : hypothèse dans laquelle les deux ordres de juridiction, successivement saisis d'un même litige, se déclarent incompétentes. Le Tribunal des conflits est saisi :

- par le demandeur à l'instance, si le premier jugement d'incompétence n'est pas définitif,
- par le tribunal qui entend rendre la seconde décision d'incompétence, si le premier jugement est définitif (le tribunal ne peut pas rendre une deuxième décision d'incompétence).

3- En cas de renvoi direct en raison d'une difficulté sérieuse : renvoi par la juridiction qui considère qu'elle doit trancher une question de compétence soulevant une difficulté particulière.

4- En cas de déni de justice : hypothèse dans laquelle les deux ordres de juridiction ont rendu des décisions contradictoires sur une même affaire. La difficulté tient ici, non à une question de compétence, mais au contenu des décisions rendues.

II. Les recours contentieux

A. Les différents recours contentieux

1. Le recours pour excès de pouvoir (REP) : le contentieux de l'annulation de l'acte administratif

a. Définition et effets du REP

Le REP tend à demander au juge administratif d'annuler un acte administratif en raison de son illégalité.

Le REP n'a pas d'effet suspensif.

Le requérant est donc tenu d'accepter et/ou d'exécuter la décision déferée devant le juge.

b. Les conditions de recevabilité du REP

1^{ère} type de conditions : les conditions relatives à la nature de l'acte :

Le REP ne peut être dirigé que contre un acte administratif.

Conséquences :

- le REP ne permet pas de contester un contrat administratif,
- le REP n'est pas le recours de droit commun en matière d'indemnisation.

2^{ème} série de conditions : les conditions relatives à la personne du requérant :

- le requérant doit disposer de la capacité d'ester en justice,
- le requérant doit justifier d'un intérêt à agir en justice : il doit démontrer que l'acte illégal porte atteinte à ses droits. Cet intérêt à agir est reconnu sous 2 conditions cumulatives :
 - l'intérêt doit être direct et personnel,
 - l'intérêt doit être actuel. L'atteinte au droit du requérant doit exister au moment où il saisit le juge, voire lorsque ce dernier statue.

3^{ème} série de conditions : l'illégalité de l'acte :

Le requérant doit démontrer que l'acte déféré est illégal à l'appui d'un moyen de légalité externe et/ou d'un moyen de légalité interne.

4^{ème} série de conditions : les délais :

Le REP doit être introduit dans un délai de 2 mois à compter de la notification ou de la publication de l'acte en cause.

Remarque : le délai de 2 mois n'est opposable que si la décision comporte une mention relative aux délais et voies de recours (la décision doit informer son destinataire de ce qu'il dispose d'un délai de 2 mois pour agir devant le tribunal administratif). A défaut, l'acte peut être contesté dans un délai d'un an (délai « raisonnable » selon la jurisprudence).

Durant ce délai de 2 mois, un recours gracieux peut être formé. Il s'agit de demander à l'administration de réexaminer la situation qui l'a conduite à prendre sa décision. L'administration dispose d'un délai de 2 mois pour se positionner sur le recours gracieux. Le silence conservé par l'administration à l'échéance de ce délai vaut décision implicite de rejet.

La notification d'un recours gracieux proroge ainsi le délai de recours contentieux.

Forme du recours gracieux :

- courrier RAR...
- ... qui doit :
 - être motivé (exposer les raisons de droit et de fait qui conduisent à contester l'acte initial),
 - comporter une copie de la décision concernée et des pièces utiles pour que l'administration se prononce.

Exemple :

- Une commune notifie un arrêté de refus de permis de construire le 2 janvier 2021.
- Le demandeur peut introduire un REP (délai de recours contentieux) :
 - jusqu'au 2 mars 2021 si la décision de refus précise les délais et voies de recours opposables,
 - jusqu'au 2 janvier 2022 dans le cas contraire.
- Si un recours gracieux est notifié à la mairie le 15 février 2021 (donc dans le délai de recours contentieux) :
 - un délai de deux mois est offert à l'administration pour se positionner (jusqu'au 15 avril 2021),
 - la commune peut prendre une décision expresse en vue de rejeter le recours gracieux : un nouveau délai de recours contentieux de 2 mois commence à courir (si la décision comporte mention des délais et voies de recours), voire d'un an (cas contraire),
 - la commune ne prend pas de décision à l'échéance du 15 avril 2021 : le recours gracieux est réputé implicitement rejeté et la décision implicite peut être contestée par la voie du REP dans un délai d'un an.

2. Le recours de plein contentieux (RPC) (ou le recours de pleine juridiction)

a. Définition et effets du recours de plein contentieux

Le juge saisi d'un recours de plein contentieux dispose de pouvoirs plus étendus que le juge saisi d'un REP.

Dans le cadre d'un REP, le juge ne peut prononcer que l'annulation de l'acte administratif déferé ou rejeter la requête.

Dans le cadre d'un RPC, le juge dispose de pouvoirs étendus puisqu'il peut réformer l'acte administratif qui lui est soumis. Le recours de plein contentieux regroupe également :

- le contentieux des contrats administratifs,
- le contentieux de la responsabilité administrative et de l'indemnisation.

b. Les conditions de recevabilité du recours de plein contentieux : l'existence d'une décision administrative préalable

Le juge ne peut être saisi que d'un acte administratif ou d'un contrat administratif.

En matière contractuelle, c'est le contrat qui est déferé à la censure du juge.

En revanche, la personne qui souhaite obtenir une indemnisation à raison de la faute commise par l'administration n'est pas nécessairement détentrice d'un acte administratif. Le requérant ne peut saisir directement le juge d'un recours en indemnisation. Il doit au préalable créer une décision administrative (« lier le contentieux »). Pour ce faire, il doit adresser une demande à l'administration sous la forme d'un « recours administratif préalable » (courrier RAR motivé en droit et en fait).

C'est la décision expresse ou implicite (silence gardé pendant 2 mois) prise par l'administration en réponse qui fera l'objet du recours contentieux.

Le délai de recours est, là encore, de 2 mois.

3. Les procédures d'urgence : les référés

2 exemples :

1. Le référé-suspension

La procédure de référé-suspension permet d'obtenir, en urgence, la suspension de l'exécution d'une décision administrative.

Trois conditions cumulatives doivent être réunies :

- le requérant doit avoir déposé une requête au fond (requête en annulation ou en modification de la décision dont il réclame la suspension),
- le requérant doit justifier de l'urgence à suspendre la décision,
- le requérant doit démontrer qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont il sollicite la suspension.

2. Le référé-instruction ou référé mesure utile

Même en l'absence de décision administrative, il peut être demandé au juge des référés de prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction.

B. La requête introductive d'instance

1. La forme de la requête : la requête introductive d'instance n'est pas soumise à un formalisme particulier. Elle doit :

- être rédigée en langue française,
- comporter l'identité des parties : leur nom et leur domicile/siège social (pas nécessairement l'état civil complet),
- être signée par son bénéficiaire ou par son avocat,
- comporter en annexe la décision déférée à la censure du juge.

2. Le contenu de la requête : la requête doit comporter :

- un exposé des faits : ce qui amène le requérant à saisir le juge administratif,
- un exposé des moyens : ce qui justifie juridiquement sa demande,
- des conclusions : ce qu'il demande précisément au juge (annulation, condamnation...).

Les requêtes ne sont pas signifiées par voie d'huissier mais déposées au tribunal administratif ou sur la plateforme *Télérecours*.

C. Les spécificités de la procédure administrative

La procédure administrative est, par principe, écrite, sauf cas dérogatoires (référés notamment) dans lesquels elle est orale.