

CRFPA 2026



CAP'BARREAU
Prépa CRFPA

FASCICULE DE COURS PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

TABLE DES MATIERES

PARTIE INTRODUCTIVE : LES SOURCES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	8
CHAPITRE 1 – LES SOURCES CONSTITUTIONNELLES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	9
Section 1 – La constitutionnalisation de la juridiction administrative	9
§1 – L’indépendance de la juridiction administrative	9
§2 – La compétence de la juridiction administrative	10
Section 2 – La constitutionnalisation de la procédure contentieuse administrative	11
§1 – Le droit au juge	11
§2 – Le droit à un procès équitable	12
CHAPITRE 2 – LES SOURCES EUROPEENNES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	15
Section 1 – L’eupéanisation de la procédure contentieuse administrative : le droit de l’Union européenne	15
§1 – L’impérativité incertaine du droit de l’Union européenne sur la juridiction administrative	15
A – Le rappel de la primauté : une question de droit administratif général	15
B – Les incidences procédurales : le renvoi préjudiciel	15
C – La responsabilité de l’État du fait de la justice administrative pour violation du droit de l’UE	16
§2. La normativité certaine du droit de l’Union européenne sur le contentieux administratif	17
Section 2 – L’eupéanisation de la procédure contentieuse administrative : l’influence notable de la CEDH	18
§1 – Le droit à un recours effectif	18
§2 – Le droit à un procès équitable	19
CHAPITRE 3 – LES SOURCES LEGISLATIVES ET INFRA LEGISLATIVES DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE	26
Section 1 – Les sources réglementaires et législatives de la procédure contentieuse administrative	26
§1 – Les sources législatives	26
§2 – Les sources réglementaires	28
Section 2 – Les sources jurisprudentielles de la procédure contentieuse administrative	28
§1 – Les principes jurisprudentiels communs au contentieux administratif	28
A – Les PGD relatifs à l'accès au juge	29

B – Les PGD relatifs au déroulement de l'instance et au jugement.....	29
C – Les PGD applicables à l'action administrative	31
§2 – Les principes jurisprudentiels du procès et de l'audience administrative.....	31
PARTIE 1 – LA RESOLUTION NON JURIDICITIONNELLE DES LITIGES	
ADMINISTRATIFS	33
CHAPITRE 1 – LA RESOLUTION ADMINISTRATIVE DES LITIGES	
ADMINISTRATIFS	33
Section 1 – Les recours administratifs.....	33
§1 – Eléments de définition.....	33
A – Présentation générale	33
B – Identification d'un recours administratif.....	34
§2 – Le régime	35
A – Le silence de l'administration	35
B – La règle de l'accusé réception	36
C – Les conséquences du recours	38
§3 – Avantages et inconvénients	39
§4 – Les Recours Administratifs Préalables Obligatoires (RAPO).....	40
A – Généralités	40
B – Incidences sur la recevabilité.....	42
C – Régularisation en cours d'instance – Le recours prématuré	44
Section 2 – La saisine de certaines autorités : le Défenseur des droits et la	
Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)	45
§1 – Le Défenseur des droits	45
A – Présentation générale	45
B – Dispositions applicables.....	46
C – Sur les actes du Défenseur des droits	47
D – Les outils procéduraux du Défenseur des droits devant le juge administratif...	47
§2 – La Commission d'Accès aux Documents Administratifs.....	48
A – Présentation générale	48
B – Dispositions applicables.....	48
Sur les étapes de la communication des documents.....	51
CHAPITRE 2 – LES MODES ALTERNATIFS DE RESOLUTION DES LITIGES	
ADMINISTRATIFS	52
Section 1 – La médiation en matière administrative	52
§1 – Le principe général.....	52
A – Définition.....	52
B – Les dispositions applicables	54
§2 – La médiation préalable obligatoire.....	55

A – Définition.....	55
B – Dispositions applicables	56
C – La médiation préalable obligatoire en matière de contentieux France Travail .56	
D – La médiation préalable obligatoire en matière de fonction publique.....	57
Section 2 – La transaction, voie conventionnelle de résolution des différends	58
§1 – Négociations	59
§2 – Le contrat de transaction	59
§3 – Homologation de la transaction.....	59
§4 – Contentieux né d’une transaction	60
A – Recours des tiers	60
B – Recours des parties	61
PARTIE 2 – LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	62
CHAPITRE 1 – LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	62
Section 1 – La notion et la qualité de « juridiction ».....	62
§1 – La qualification législative de juridiction.....	62
§2 – La qualification jurisprudentielle de juridiction	64
§3 – La notion de « tribunal » au sens de l’article 6§1 de la CEDH.....	66
Section 2 – Les juridictions administratives de droit commun	67
§1 – Le Conseil d’Etat.....	67
A – Les attributions	67
B – Organisation et fonctionnement	68
C – Dispositions statutaires	69
§2. Les cours administratives d’appel.....	71
§3 – Les tribunaux administratifs.....	72
Section 3. Les juridictions administratives spécialisées	73
CHAPITRE 2 – LA REPARTITION DES COMPETENCES INTER JURIDICTIONNELLES	76
Section 1 – La dualité juridique et juridictionnelle dans la résolution des affaires administratives.....	76
§1 – La compétence réservée du juge judiciaire pour juger l’Administration	76
A – Le contentieux des services publics.....	76
B – Le contentieux des libertés individuelles et du droit de propriété.....	79
C – L’interprétation et l’appréciation de la légalité des actes administratifs.....	82
§2 – La répartition et la régulation de la répartition contentieuse : le tribunal des conflits.....	86
§3 – Les questions préjudicielles.....	88
Section 2 – La dérogation exceptionnelle à la compétence de la juridiction administrative : l’arbitrage.....	90

CHAPITRE 3 – LA REPARTITION DES COMPETENCES AU SEIN DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	94
Section 1 – La répartition matérielle des compétences entre les juridictions administratives.....	94
§1 – La répartition des compétences juridictionnelles de premier ressort.....	94
§2 – La répartition des compétences juridictionnelles en appel.....	96
§3 – La répartition des compétences juridictionnelles en cassation.....	97
Section 2 – La répartition territoriale des compétences entre les juridictions administratives.....	98
§1 – Pour les Tribunaux administratifs.....	98
A – Le principe	98
B – Les exceptions	98
§2 – Pour les Cours administratives d’appel.....	102
B – Les exceptions	102
C – Les autres exceptions	102
PARTIE 3 – LE RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	104
CHAPITRE 1 – LA DIVERSIFICATION DES RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS	104
Section 1 – La classification des recours contentieux.....	104
§1 - La classification doctrinale des recours contentieux.	104
§2 – La qualification légale et jurisprudentielle des recours contentieux.....	105
Section 2 – La fragilisation et l’extension de la notion de recours contentieux	107
§1 – La déclinaison du Recours pour Excès de Pouvoir.....	107
§2 – La revalorisation du RPC	110
Section 3 – le développement des référés : présentation générale.....	112
§1 – Les référés fondés sur l'urgence	112
A – Les règles communes	112
B – Les règles propres aux référés d'urgence.....	112
§2 – Les référés non fondés sur l'urgence	112
A – les référés en matière contractuelle.....	112
§3 – Les autres référés	113
Section 4 – Les actions collectives.....	114
§1. – L’action de groupe	115
A – Présentation générale	115
B – Les conditions de recevabilité	116
C – La procédure	116
§2 – L'action en reconnaissance de droits.....	117
A – Présentation générale	117

B – La qualité pour agir.....	118
C – Les conditions de recevabilité	118
D – La procédure	118
CHAPITRE 2 – L’INTRODUCTION ET LA FORMATION DES RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS	120
Section 1 – La formation du REP	120
§1 – Le requérant et le procès en REP.....	120
§2. La requête.....	122
Section 2. La formation du RPC/RPJ.	125
§1. Le requérant et le procès en RPC/RPJ.....	125
§2. La requête.....	126
PARTIE 4 – L’INSTANCE CONTENTIEUSE ADMINISTRATIVE	129
CHAPITRE 1 – LE PROCESSUS JURIDICTIONNEL DE DROIT DE COMMUN DE LA SAISINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.....	129
Section 1 – La recevabilité contentieuse de la requête	129
§1 – Les règles applicables à la requête	129
A – Les règles formelles.....	129
B – Les règles matérielles.....	130
C – Les règles temporelles.....	132
§2 – Les règles applicables au requérant.....	135
A – La capacité à agir en justice	135
B – La représentation en justice.....	136
C – L’intérêt à agir.....	137
§3 – Les règles applicables à la décision attaquée.....	139
Section 2 – Le déroulement processuel de l’instance contentieuse.....	143
§1 – L’instruction contentieuse.....	143
§2 – L’audience contentieuse et le jugement.....	150
§3 – Les incidents de procédure	153
§4 – L’office du juge et l’autorité du jugement.....	156
§5 – L’exécution de la chose jugée.....	158
CHAPITRE 2 – LES REQUETES EN REFERES	160
Section 1 – La recevabilité contentieuse de la requête en référé	160
Section 2 – La catégorisation des référés.....	161
§1 – Les référés d’urgence	161
A – Le référé suspension.....	161
B – Le référé liberté.....	163
C – Les mesures utiles	168

§2 – Les référés non urgents	169
A – Les référés non urgents ordinaires	169
B – Les référés non urgents spécifiques.	176
PARTIE 5 – LES VOIES DE RECOURS CONTENTIEUSES ADMINISTRATIVES	182
CHAPITRE 1 – LES VOIES DE REFORMATION CONTENTIEUSE	182
Section 1 – L’appel	182
§1 – Les conditions de recevabilité de l’appel.....	182
A – La qualité et l'intérêt à faire appel	182
B – L'appel incident et l'appel provoqué	183
C – Le délai d'appel et les formes de la requête	184
D – Les moyens en appel.....	185
§2 – Les effets et caractéristiques de l’appel	185
A – Le caractère non suspensif de l'appel	185
B – L'office du juge d'appel	185
C – La modulation des effets dans le temps par le juge d'appel	186
Section 2 – La cassation.....	188
§1 – Les conditions de recevabilité de la cassation.....	188
A – La procédure préalable d'admission des pourvois en cassation (PAPC).....	188
B – Les autres conditions de recevabilité	188
C – Les moyens en cassation	189
§2 – Les effets et les pouvoirs du juge de cassation	189
A – Les cas d’ouverture à cassation.....	189
B – Les suites de la cassation.....	190
Section 3 – Le recours dans l'intérêt de la loi	190
CHAPITRE 2 – LES VOIES DE RETRACTATION	192
Section 1 – La rétractation suite aux irrégularités de jugement	192
§1 – Le recours en révision	192
§2 – Le recours en rectification d’erreur matérielle.....	192
Section 2 – La rétractation suite à l’absence des parties	193
§1 – L’opposition.....	193
§2 – La tierce opposition.....	194

PARTIE INTRODUCTIVE : LES SOURCES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Raymond Odent définissait le contentieux administratif comme « l'ensemble des méthodes et procédés techniques grâce auxquels le juge administratif exerce sa mission » (*Contentieux administratif*, 1977-1981). Laferrière voyait dans le contentieux administratif « la partie la plus générale et la plus juridique du droit administratif » (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1887). Un siècle et demi plus tard, ces formules restent toujours aussi actuelles.

Le contentieux administratif est le lieu où se cristallisent les grands principes du droit public : séparation des pouvoirs, garantie des droits, légalité, État de droit. La procédure administrative contentieuse est le cadre dans lequel l'équilibre entre ces grandes notions se construit. Elle doit concilier une donnée propre au droit public — le privilège du préalable, qui rend les décisions de l'administration exécutoires avant toute intervention du juge — avec le droit au recours effectif. C'est cette tension qui explique les traits distinctifs du procès administratif : une procédure écrite et inquisitoire, dirigée par le juge, où le contradictoire vient rétablir l'égalité entre un justiciable et une administration qui a déjà agi.

Ces règles ne sont pas nées d'un seul texte. De la justice retenue des origines (Constitution du 22 frimaire an VIII) à la justice déléguée (loi du 24 mai 1872), de l'abandon du ministre-juge (CE, 13 décembre 1889, *Cadot*) à la création des tribunaux administratifs (1953) puis des cours administratives d'appel (loi du 31 décembre 1987), l'édifice s'est progressivement consolidé. Le Code de justice administrative (ordonnance du 4 mai 2000) en a rassemblé l'essentiel. Les réformes récentes — loi du 30 juin 2000 sur les référés, loi du 8 février 1995 sur l'injonction, loi du 23 mars 2019 de programmation de la justice, loi du 20 novembre 2023 — n'ont cessé de le moderniser. Bernard Stirn, souligne que l'on assiste depuis les années 1990 à un « cycle de jurisprudence centré sur l'efficacité du juge, les conséquences de ses jugements et l'effet utile des recours ».

Toutefois, tous les litiges administratifs n'empruntent pas la voie du juge : les recours administratifs, la médiation et la transaction constituent des alternatives dont l'importance ne cesse de croître.

Les sources de la procédure administrative sont à la fois codifiées et jurisprudentielles. La Constitution fonde l'existence de la juridiction administrative et garantit le droit au recours et au procès équitable. Le droit européen encadre et enrichit ces garanties. La loi et le règlement, codifiés dans le Code de justice administrative, fixent les règles d'organisation, de compétence et de procédure. La jurisprudence du Conseil d'État, enfin, a façonné la matière pendant plus de deux siècles avant que les textes ne la codifient — et continue de l'adapter.

CHAPITRE 1 – LES SOURCES CONSTITUTIONNELLES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Il faudra attendre les révisions du 28 mars 2003 et du 23 juillet 2008 pour que la fonction contentieuse du juge administratif – et sa qualité de juridiction – soit mentionnée explicitement dans la Constitution de 1958 avec l'introduction des articles :

- 74 al. 8 de la Constitution s'agissant des collectivités d'outre-mer : *Le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi.*
- 61-1 de la Constitution : *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.*

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs tenu compte des interventions du constituant dans une décision du 26 novembre 2010 en déclarant *que la Constitution reconnaît deux ordres de juridictions au sommet desquels sont placés le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (Décision n°2010-71 QPC, Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement])*.

Cette reconnaissance ne fait toutefois que parachever un mouvement de constitutionnalisation entamé de longue date.

Section 1 – La constitutionnalisation de la juridiction administrative

§1 – L'indépendance de la juridiction administrative

La décision du 22 juillet 1980 (n°80-119 DC, *Loi portant validation d'actes administratifs*) est cruciale et marque une étape importante dans l'évolution de la juridiction administrative.

Dans une décision pédagogique, le **Conseil constitutionnel** reconnaît **l'indépendance de la juridiction administrative en l'érigeant en PFRLR**, en se fondant sur les critères dégagés dans la décision *liberté d'association* du 16 juillet 1971 (n°71-44 DC). La démarche n'avait rien d'évident, puisque, contrairement au juge judiciaire, le juge administratif ne dispose d'aucun garant et n'est pas reconnu comme une autorité juridictionnelle.

Article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Il appartenait donc au Conseil constitutionnel de fonder cette constitutionnalisation en consacrant un PFRLR sur la base de la loi du 24 mai 1872. La même analyse sera reprise dans la décision *loi d'amnistie du 20 juillet 1988* (n°88-244 DC) :

il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

Ce PFRLR n'est pas isolé puisque le Conseil constitutionnel en fera une application identique dans une décision du 12 septembre 1984 (n°84-179 DC, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique ou le secteur public*) ou encore le 11 janvier 1990 (n° 89-271 DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, considérant 6).

Il s'agit d'une exigence en liaison parfaite avec le principe de séparation des pouvoirs.

§2 – La compétence de la juridiction administrative

Le constituant de 1958 a constitutionnalisé la compétence consultative du Conseil d'Etat (art. 37, 38, 39 de la Constitution), ou encore le statut des magistrats du Conseil d'Etat (art. 13 de la Constitution).

Cependant, la fonction juridictionnelle ne sera réellement constitutionnalisée pour le Conseil d'Etat qu'avec les révisions de 2003 (art. 74 : contentieux des actes des COM) et 2008 (art. 61-1 – Contentieux de la QPC).

C'est donc, là encore, par la découverte d'un PFRLR que la compétence irréductible, le noyau incompressible de compétence de la juridiction administrative va être constitutionnalisée.

Dans une décision du 23 janvier 1987 dite « **Conseil de la concurrence** » (n° 86-224 DC, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*) le Conseil constitutionnel va ériger un nouveau PFRLR relatif aux compétences de la juridiction administrative sur la base de la loi des 16-24 août 1790 en affirmant de manière surprenante, « **que le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle** ». Le Conseil va justifier sa décision en tenant compte de « la conception française de la séparation des pouvoirs », pour fixer un bloc de compétence minimale à la juridiction administrative qui tient compte de certains recours, de certaines autorités et de certains actes édictés par ces dernières :

que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

A l'instar de l'indépendance de la juridiction administrative, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler de nombreuses fois l'existence de ce PFRLR instituant les compétences de la juridiction administrative comme dans sa décision du 26 novembre 2010 (**décision n°2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle. Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]**).

Il s'agit d'une compétence minimale attribuée au juge administratif. En effet, les autres contentieux ne sont pas mentionnés (interprétation, répression...), tout comme les actes des personnes privées chargées d'un service public.

Le législateur peut par ailleurs déroger à ce partage des compétences dans le souci d'une bonne administration de la justice (voir *infra*), en plus des matières qui sont « naturellement réservées » par la jurisprudence au juge judiciaire.

Section 2 – La constitutionnalisation de la procédure contentieuse administrative

§1 – Le droit au juge

Le droit au juge présente deux déclinaisons à savoir **le droit d'agir en justice et de former un recours juridictionnel**.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles relatives aux « *droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Le Conseil constitutionnel a pu en déduire légitimement que **l'exercice de recours juridictionnel effectif** pouvait garantir les **droits et libertés fondamentales constitutionnellement garantis ou non** et cela quelle que soit la qualité du requérant. Rappelons que ce principe découle directement de la décision loi de validation d'actes administratifs de 1980. En effet, de l'indépendance de la justice administrative découle l'accès au juge.

Ainsi dans une **décision du 2 décembre 1980 (n°80-119 L, Nature juridique de diverses dispositions figurant au Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale¹)** le Conseil constitutionnel déclare :

Considérant qu'il en est de même de la disposition du troisième alinéa du paragraphe 3 prévoyant que "Si la taxation est conforme à l'appréciation de la commission, le redevable conserve le droit de présenter une demande en réduction par voie de réclamation contentieuse"; qu'elle est, en effet, la conséquence, pour le redevable, de son droit d'agir en justice dont le libre exercice relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait, au regard des exigences de sauvegarde de l'ordre public, prévoir que l'intéressé n'aurait pas droit à être maintenu sur le territoire pendant l'examen de son recours, **dès lors qu'il garantissait la**

¹ Décision de déclassement : selon l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution : les textes de forme législative qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la Constitution peuvent être modifiés par décret si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire.

possibilité d'un recours (CC, 13 août 1993, n° 93-325 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration*). :

Considérant en troisième lieu que dans les trois cas prévus par les 2° à 4° de l'article 31 bis, si l'autorité administrative peut s'opposer à l'admission au séjour des intéressés, ces derniers ont le droit, en vertu des dispositions de l'article 32 bis, de se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que l'office français de protection des réfugiés et apatrides leur notifie sa décision lorsque cette décision est une décision de rejet ; qu'au regard des exigences de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, le législateur pouvait, dès lors qu'il garantissait la possibilité d'un recours, prévoir que l'intéressé n'aurait pas droit à être maintenu pendant l'examen de ce recours sur le territoire français ; qu'ainsi les dispositions concernées ne méconnaissent pas le droit d'asile, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle.

Dans la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, le Conseil constitutionnel a précisé que le droit à un recours effectif est un droit constitutionnellement garanti :

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, le bon fonctionnement de l'autorité chargée de la régulation du marché financier, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figure le droit des personnes intéressées à exercer un recours effectif devant une juridiction.

Le droit de recours juridictionnel est une des garanties permettant le respect de la garantie des droits, posé à l'article 16 de la DDHC et confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 janvier 1994 (n° 93-335 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*) ou dans la décision du 9 avril 1996 (n° 96-373 DC, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*) :

Considérant que la restriction apportée par les dispositions contestées est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme ; qu'elle a été justifiée par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes ; qu'en effet, le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes ; qu'il a fait réserve des vices de forme ou de procédure qu'il a considérés comme substantiels ; qu'il a maintenu un délai de six mois au cours duquel toute exception d'illégalité peut être invoquée ; que les dispositions qu'il a prises n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux ou devenus illégaux et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites ; que dès lors il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours ; qu'ainsi le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen manque en fait.

Ce principe avait d'abord été consacré comme un Principe Général du Droit dans la décision de *Dame Lamotte (CE, ass., 1950, Dame Lamotte)*. Cette décision est un prolongement de la décision CE, 7 février 1947, *D'Allières* (le recours en cassation est de droit même en l'absence de texte). On peut également y voir un lien de filiation avec le contrôle des mesures de police initié dans la décision du 10 août 1917, *Baldy*.

§2 – Le droit à un procès équitable

Le droit à un procès équitable présente deux déclinaisons, en ce qu'il permet à **tout justiciable de pouvoir se défendre de manière égale et d'être en présence d'une justice impartiale et indépendante. Ce principe découle notamment de l'égalité devant la loi ou la justice (en fonction des décisions).**

La fin du « ministre-juge » (CE, 13 décembre 1889, *Cadot*) a permis d'offrir de meilleures garanties aux justiciables, mais la proximité organique et fonctionnelle entre le juge administratif et l'Administration a conduit le Conseil constitutionnel à rappeler les exigences du procès équitable.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, à propos de la **procédure pénale**, de déclarer dans une décision du 23 juillet 1975 (CC, 23 juillet 1975, n° 75-56 DC, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*) :

que des affaires de même nature pourraient ainsi être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de la juridiction. Considérant qu'en conférant un tel pouvoir l'article 6 de la loi déférée au Conseil constitutionnel, en ce qu'il modifie l'article 398-1 du code de procédure pénale, met en cause, alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamée dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution.

Une application identique a été faite en contentieux administratif dans la décision du 6 décembre 2007 (n° 2007-559 DC, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*), dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'obligation pour le tribunal administratif de Papeete de consulter le Conseil d'État sur certains recours ne portait pas atteinte **au principe d'égalité devant la justice et à la garantie des droits** :

24. Considérant, en premier lieu, que l'article 30 de la loi organique complète l'article 174 de la loi organique du 27 février 2004 ; qu'il étend l'obligation pour le tribunal administratif de la Polynésie française de consulter le Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'un recours fondé sur un moyen sérieux, ou qu'il soulève lui-même ce moyen, invoquant l'inexacte application « des dispositions relatives aux attributions du gouvernement de la Polynésie française ou de l'assemblée de la Polynésie française ou de son président » ; que le recours doit être dirigé contre un acte réglementaire du président de la Polynésie française, du conseil des ministres ou des ministres ou contre une délibération de l'assemblée de Polynésie française, autre qu'un acte dénommé « lois du pays », ou prise sur délégation par sa commission permanente ; qu'eu égard à la nature des actes en cause et des vices susceptibles d'être retenus, le législateur organique n'a pas porté au principe d'égalité devant la justice et à la garantie des droits une atteinte contraire à la Constitution.

Les droits de la défense peuvent, à certains égards être rattachés à l'article 16 de la DDHC, ce qui explique qu'ils fassent partie des fondements du Conseil constitutionnel à l'occasion du **contrôle a priori ou a posteriori** :

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi

que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition.
Voir notamment (CC, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC, *Société Numéricâble SAS et autre*).

Il convient de noter que les droits de la défense, le recours effectif et le procès équitable sont placés sur un même pied d'égalité et ne font l'objet d'aucune hiérarchie.

Dans la décision du 2 décembre 1976, n°76-70 DC du 2 décembre 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail* :

Considérant que ces dispositions, desquelles il peut résulter une mise à la charge de l'employeur du paiement, en totalité ou en partie, des amendes et des frais de justice, ne portent atteinte, sous réserve du respect des droits de la défense, tels qu'ils résultent des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, à aucune disposition de la Constitution ni à aucun autre principe de valeur constitutionnelle applicable en matière pénale ;

Par ailleurs, ces principes sont applicables à toutes juridictions qu'elles tiennent cette qualité de la loi ou de la jurisprudence à l'instar de certaines AAI ou API :

Comme la Commission d'Opérations de Bourse (considérée comme la première AAI), Conseil constitutionnel, décision du 28 juillet 1989, n°89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier* :

Considérant que le respect des droits de la défense fait obstacle à ce que la Commission des opérations de bourse puisse à l'égard d'une même personne et s'agissant des mêmes faits concurremment exercer les pouvoirs de sanction qu'elle tient de l'article 5 de la loi déferée et la faculté d'intervenir et d'exercer tous les droits de la partie civile en vertu de l'article 10 de la loi ;

ou l'Autorité de la concurrence depuis la décision du 12 octobre 2012 (n° 2012-280 QPC *Société Groupe Canal Plus et autre*) :

16. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Ces principes sont également applicables devant le Conseil des marchés financiers, devenu l'Autorité des marchés financiers (loi du 1^{er} août 2003), comme l'a jugé le Conseil d'État en admettant l'invocabilité de l'article 6§1 de la Convention EDH devant cet organisme (CE ass., 3 décembre 1999, *Didier*).

CHAPITRE 2 – LES SOURCES EUROPEENNES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Section 1 – L’européanisation de la procédure contentieuse administrative : le droit de l’Union européenne

§1 – L’impérativité incertaine du droit de l’Union européenne sur la juridiction administrative

Le droit de l’Union européenne constitue une source notable de la procédure contentieuse administrative, bien que sa valeur en droit positif demeure incertaine.

Le droit à un recours effectif en droit de l’Union repose sur **l’article 2 TUE**, aux termes duquel « l’Union est fondée sur les valeurs [...] de l’État de droit ». Ce principe trouve sa traduction contentieuse dans **l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne**, directement applicable depuis l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009), qui garantit le droit à un recours effectif devant un tribunal impartial : « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l’Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal (...)* ». Cet article constitue désormais une source invocable devant le juge administratif français lorsque le litige entre dans le champ d’application du droit de l’Union (**CE, 10 avril 2015, Société Pharmacie des Music-Halls**).

A – Le rappel de la primauté : une question de droit administratif général

La CJCE puis la CJUE ont affirmé la primauté du droit de l’Union sur les droits nationaux à travers une série d’arrêts fondateurs (*Van Gend en Loos*, 5 février 1963 ; *Costa c/ Enel*, 15 juillet 1964 ; *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 décembre 1970 ; *Simmenthal*, 9 mars 1978). Le juge administratif français a progressivement accepté cette primauté sur la loi, qu’il s’agisse du droit conventionnel (CE ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*) ou du droit dérivé (CE ass., 28 février 1992, *SA Rothmans et SA Philip Morris* ; CE ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*), après la résistance initiale illustrée par CE ass., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*. Il refuse en revanche de faire primer le droit de l’UE sur la Constitution (CE ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher* ; CE ass., 8 février 2007, *Arcelor*) ou sur les principes inhérents à l’identité constitutionnelle de la France (CE ass., 21 avril 2021, *French Data Network* et CC, 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC, *Société Air France*).

B – Les incidences procédurales : le renvoi préjudiciel

L’article **267 TFUE** organise le mécanisme du renvoi préjudiciel, outil procédural central dans l’articulation entre les juridictions nationales et la CJUE.

Article 267 TFUE (ex-article 234 TCE) :

La Cour de justice de l’Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l’interprétation des traités,

b) sur la validité et l’interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l’Union.

Fin de l'extrait

Procédure administrative contentieuse
Le fascicule complet compte 196 pages.