



Faire Son Droit

---

## CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

---

*Les bases fondamentales*

Le présent document constitue une synthèse des bases fondamentales propres au contentieux administratif. Il est à jour des réformes en vigueur avant le **1<sup>er</sup> Janvier 2017**.

Les références aux articles du Code de Justice Administrative (CJA) et autres jurisprudences forment des liens hypertextes renvoyant directement aux énoncés retranscrits sur le site gouvernemental Légifrance.

# Table des matières

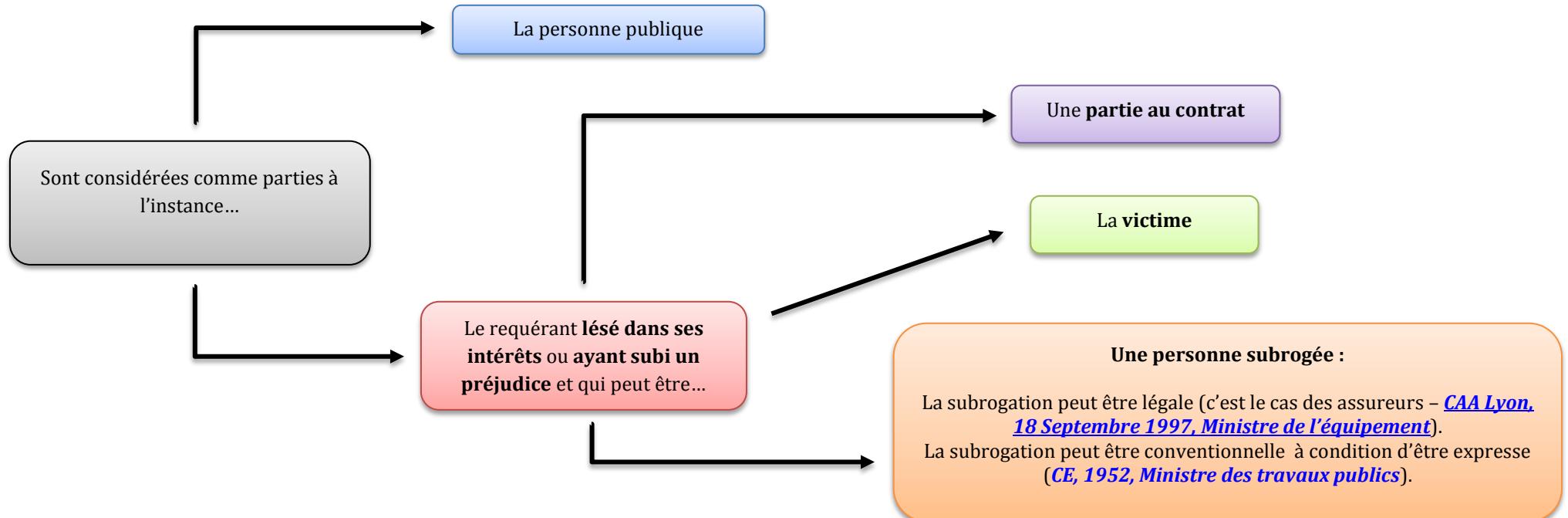
<b>CHAPITRE 1 : REOURS DE PLEIN CONTENTIEUX ET REOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR :</b>	<b>3</b>
SECTION 1 : LE REOURS DE PLEIN CONTENTIEUX :	3
<i>§1 – Les parties :</i>	3
<i>§2 – Les conditions de recevabilité de la requête :</i>	4
SECTION 2 : LE REOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR :	5
<i>§1 – Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir :</i>	5
A] L'existence d'un acte à contester :	6
B] Le respect de conditions relatives au(x) requérant(s) :	7
C] Le respect des délais de recours :	8
<i>§2 – L'invocabilité dans la procédure de l'excès de pouvoir :</i>	9
A] Les moyens d'illégalité externe :	9
B] Les moyens d'illégalité interne :	10
<b>CHAPITRE 2 : LES RÉFÉRÉS :</b>	<b>11</b>
SECTION 1 : LES NOUVEAUX RÉFÉRÉS :	11
<i>§1 – Le réfééré-suspension :</i>	12
<i>§2 – Le réfééré-liberté :</i>	13
<i>§3 – Le réfééré-conservatoire :</i>	14
A] Les conditions de recevabilité de la requête :	14
B] Les conditions de fond cumulatives exigées en matière de réfééré-conservatoire :	15
SECTION 2 : LES AUTRES RÉFÉRÉS :	16
A] Les référés « ordinaires » :	16
B] Les référés en matière contractuelle :	17
<b>CHAPITRE 3 : LA CHOSE JUGÉE :</b>	<b>18</b>
SECTION 1 : LES EFFETS DE LA CHOSE JUGÉE :	18
SECTION 2 : L'EXÉCUTION DE LA CHOSE JUGÉE :	19

# Chapitre 1 : Recours de plein contentieux et recours pour excès de pouvoir :

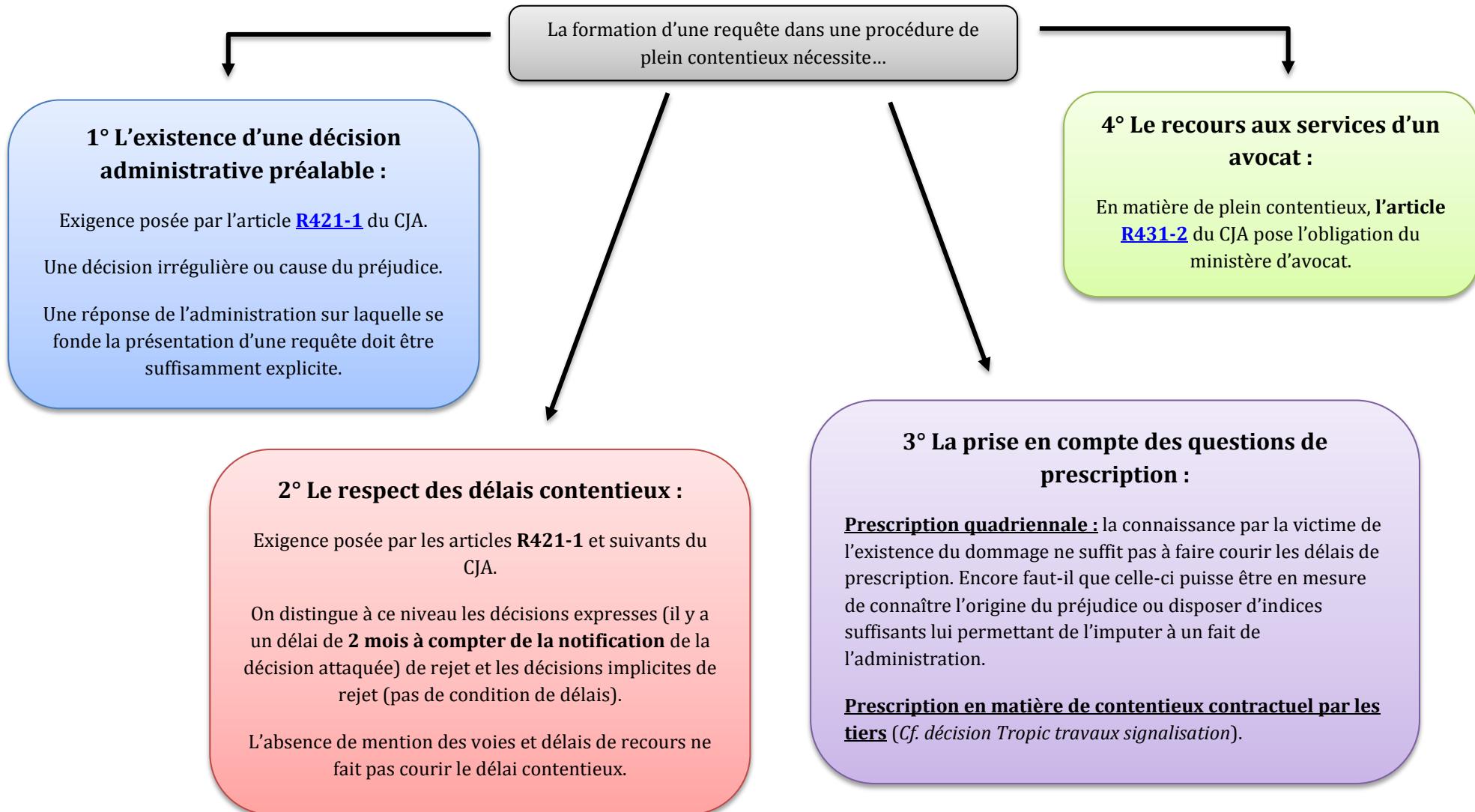
## Section 1 : Le recours de plein contentieux :

**Définition :** sont considérés comme de plein contentieux les recours visant l'obtention d'une indemnisation pécuniaire. Ce type de contentieux recouvre les responsabilités contractuelle et délictuelle ainsi que les procédures de contraventions de grande voirie.

### §1 – Les parties :



## §2 – Les conditions de recevabilité de la requête :



## Section 2 : Le recours pour excès de pouvoir :

**Définition :** Sont dits « *recours pour excès de pouvoir* » les recours formés devant une juridiction administrative et visant à obtenir l'annulation d'un acte administratif illégal ou causant un préjudice dont s'affirme victime le requérant.

### §1 – Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir :

#### 1° L'existence d'un acte à contester :

Exigence posée à l'article **R421-1** du CJA.

Sont compris tous les actes administratifs à l'exception des actes de gouvernement et des actes juridictionnels.

Sont seuls compris les actes à l'objet non-pécuniaire (**CE, 8 Mars 1912, Lafage** : plaide pour une extension du champ d'application du recours pour excès de pouvoir).

Un acte faisant grief ; c'est-à-dire qui modifie l'ordonnancement juridique.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours qui, pour être recevable, nécessite...

#### 2° Le respect de conditions relatives au(x) requérant(s) :

Le requérant doit avoir la **capacité** d'ester en justice.

Le requérant doit avoir la **qualité** nécessaire pour se présenter en justice (un statut, un titre).

Le **rappo**rt entre la qualité du requérant et l'acte attaqué doit être **personnel, légitime, direct et certain**.

#### 3° Le respect des délais de recours :

En matière de recours pour excès de pouvoir, le délai de principe est fixé à **2 mois à compter de la prise de connaissance** par le requérant de la décision litigieuse.

De manière exceptionnelle, ce délai de deux mois peut varier.

#### 4° Le respect de conditions tenant à la forme de la requête :

La requête prend obligatoirement la forme d'un **écrit rédigé en langue française et signé** (Article 2 de la Constitution de 1958 – Cf. **Ordonnance de 1559, Villers-Cotterêts**).

La requête doit mentionner l'identité des parties (au moins celle du requérant – Cf. **article R411-1** du CJA).

Elle doit être **suffisamment explicite** pour comprendre le sens des conclusions.

Elle doit, de préférence, **présenter**, à la fois, des **moyens d'illégalité interne et d'illégalité externe** (Cf. §2).

Doit être joint à la requête une **copie de la décision attaquée**.

### A) L'existence d'un acte à contester :

#### ... fait grief :

Les mesures préparatoires (telles les enquêtes publiques ne peuvent pas être contestées devant le juge).

Les mesures d'ordre intérieur (ou MOI – décisions prises par l'administration pour son organisation interne) sont insusceptibles de recours. Toutefois, le juge estime qu'ils puissent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir lorsqu'ils génèrent des effets directs sur une liberté fondamentale ou induisent des atteintes aux droits pécuniaires, statutaires ou de carrière d'un agent ([CE, 17 Février 1995, Sieur Hardouin](#) et [CE, 17 Février 1995, Sieur Marie](#)).

Les circulaires ou instructions non-règlementaires sont susceptibles de recours ([CE, Sect., 18 Décembre 2002, Dame Duvignères](#)).

#### Exceptions :

- Les **actes de gouvernement** (relations entre gouvernement et Parlement / relations diplomatiques) sont insusceptibles de recours pour excès de pouvoir.
- Les **actes juridictionnels** sont également insusceptibles de recours. Ne peuvent être contestés

Acte contesté  
qui...



#### ... doit avoir un objet non pécuniaire :

- Sont seuls compris les actes à l'objet non-pécuniaire.

« Considérant qu'il n'est pas contesté que le requérant remplit les fonctions de chef du service de santé en Cochinchine ; qu'il est, par suite, fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir, de la décision par laquelle le ministre des Colonies l'a privé du bénéfice des allocations prévues en faveur des chefs du service de santé par le décret et la décision présidentielle précités du 29 décembre 1903 » ([CE, 8 Mars 1912, Sieur Lafage](#)).

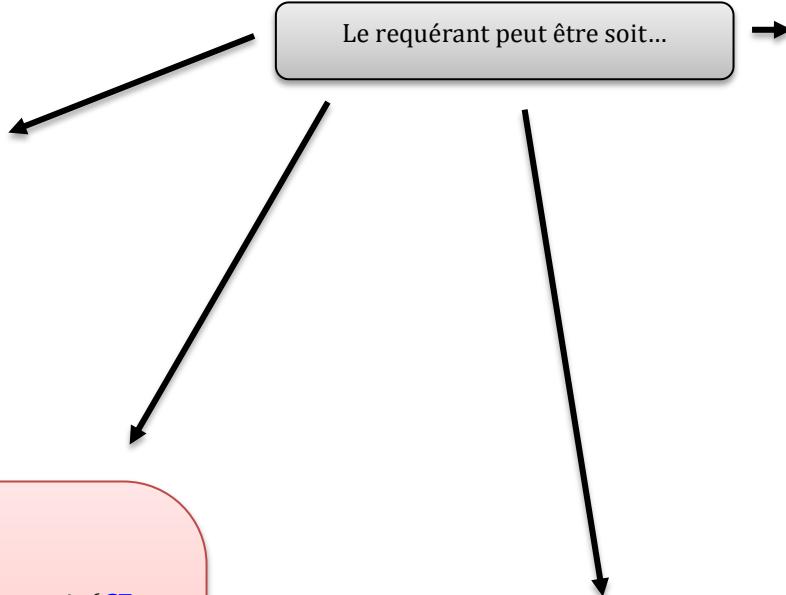
### B) Le respect de conditions relatives au(x) requérant(s) :

#### **Un ou des usager(s) d'un service public :**

L'usager aura intérêt à agir contre les mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public

([CE, 21 Décembre 1906, Quartier Croix-de-Seguey-Tivoli](#)).

Le requérant peut être soit...



#### **Une association :**

Les associations peuvent avoir intérêt pour agir ([CE, 28 Décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges](#)). Cet intérêt sera apprécié par rapport à l'objet de l'association (lorsque l'objet est trop large, le juge peut refuser de reconnaître un intérêt à agir – [CE, 11 Janvier 2006, Association "Choisir la vie"](#)) et à son assise territoriale (si l'assise est trop large, l'intérêt à agir sera refusé – [CE, 26 Juillet 1985, Union régionale pour la défense de la nature et de la vie en Franche-Comté](#)).

#### **Un contribuable local :**

Est reconnu à tout contribuable local un intérêt à agir contre les mesures des autorités locales ([CE, 29 Mars 1901, Sieur Casanova](#)) ; sauf si la mesure a un effet indirect sur les dépenses publiques ([CE, 1996, Sieur Reynaud](#)).

Le contribuable local doit présenter un **intérêt pour agir**.

Cette possibilité est étendue à des groupes de contribuables ([CE, Ass., 26 Juin 1992, Lepage-Huglo](#)).

Le juge regardera si la collectivité agit de manière à protéger ses intérêts ([CE, 26 Juin 1992, Le Mener](#)).

Le contribuable doit préalablement obtenir une **autorisation de plaider** (laquelle lui sera délivrée si le recours envisagé a des chances de succès).

#### **Un syndicat :**

Les syndicats ne peuvent pas intervenir pour les questions qui n'ont pas de rapport avec leur objet ([CE, 2008, Association des présidents des chambres régionales des comptes](#)).

En matière d'actes règlementaires, les syndicats peuvent agir contre ceux qui leur font grief ([CE, Ass. Plén., 25 Juin 1969, Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit](#)).

En matière d'actes non-règlementaires, le syndicat ne peut pas, à quelques exceptions près ([CE, Ass., 10 Avril 1992, Société Montalev](#) : à propos de salariés protégés), agir sans mandat du destinataire de l'acte lorsque ce dernier est négatif (acte négatif = décision individuelle défavorable qui affecte la situation du destinataire – [CE, Sect., 13 Décembre 1991, Syndicat des employés communaux de la Mairie de Nîmes](#)). En revanche, il sera recevable à agir lorsque l'acte est positif ([CE, 2006, Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères](#)).

### C) Le respect des délais de recours :

#### **Le principe :**

Généralement, le requérant a **deux mois francs** (2 mois et un jour), à compter de la prise de connaissance de l'acte litigieux, pour former son recours devant le juge administratif.

Pour que les délais commencent à courir il faut que la décision contestée ait mentionné les voies et délais de recours (Cf. [article R421-5](#) du CJA).

Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite ([Article 5 - Loi du 8 Décembre 2005](#)).



#### **Le cas des décisions implicites :**

Depuis la **Loi du 12 Novembre 2013**, le silence gardé par l'administration pendant une durée de deux mois (non-francs) vaut décision d'acceptation. Toutefois, dans de nombreuses hypothèses, ce silence vaut décision implicite de rejet : 1° la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; 2° la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou règlementaire ; 3° la demande revêt un caractère financier et 4° la demande s'inscrit dans les relations entre l'autorité administrative et ses agents.

#### **La computation des délais :**

Que la réponse de l'administration intervienne avant ou après l'expiration du délai de deux mois non-francs suivant la présentation de la demande, cela ne change rien : le délai de recours contentieux commence à courir à compter de l'expiration du délai de deux mois.

Le requérant qui n'a pas agi dans le délai de recours contentieux est dit « **forclos** ».

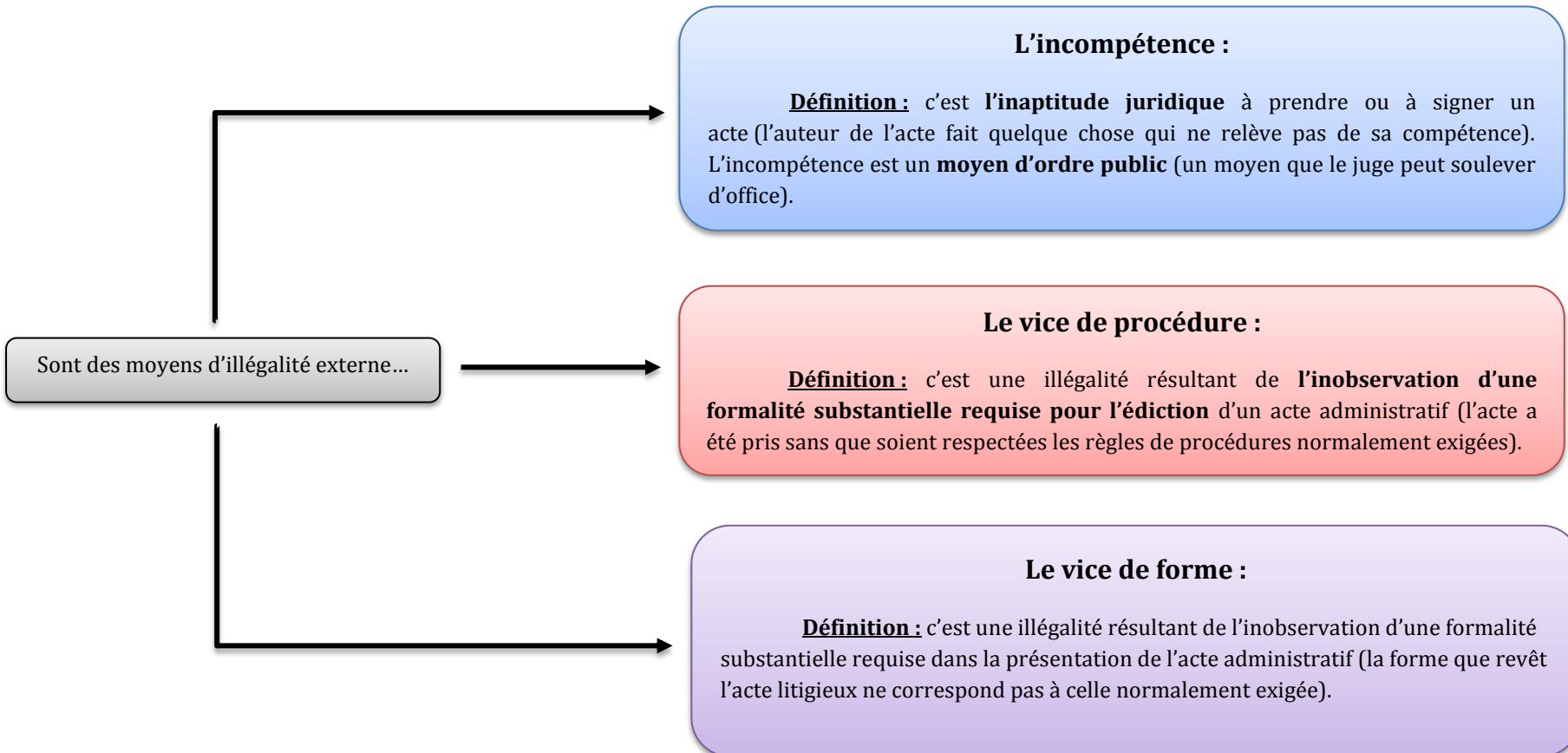
#### **La prorogation des délais :**

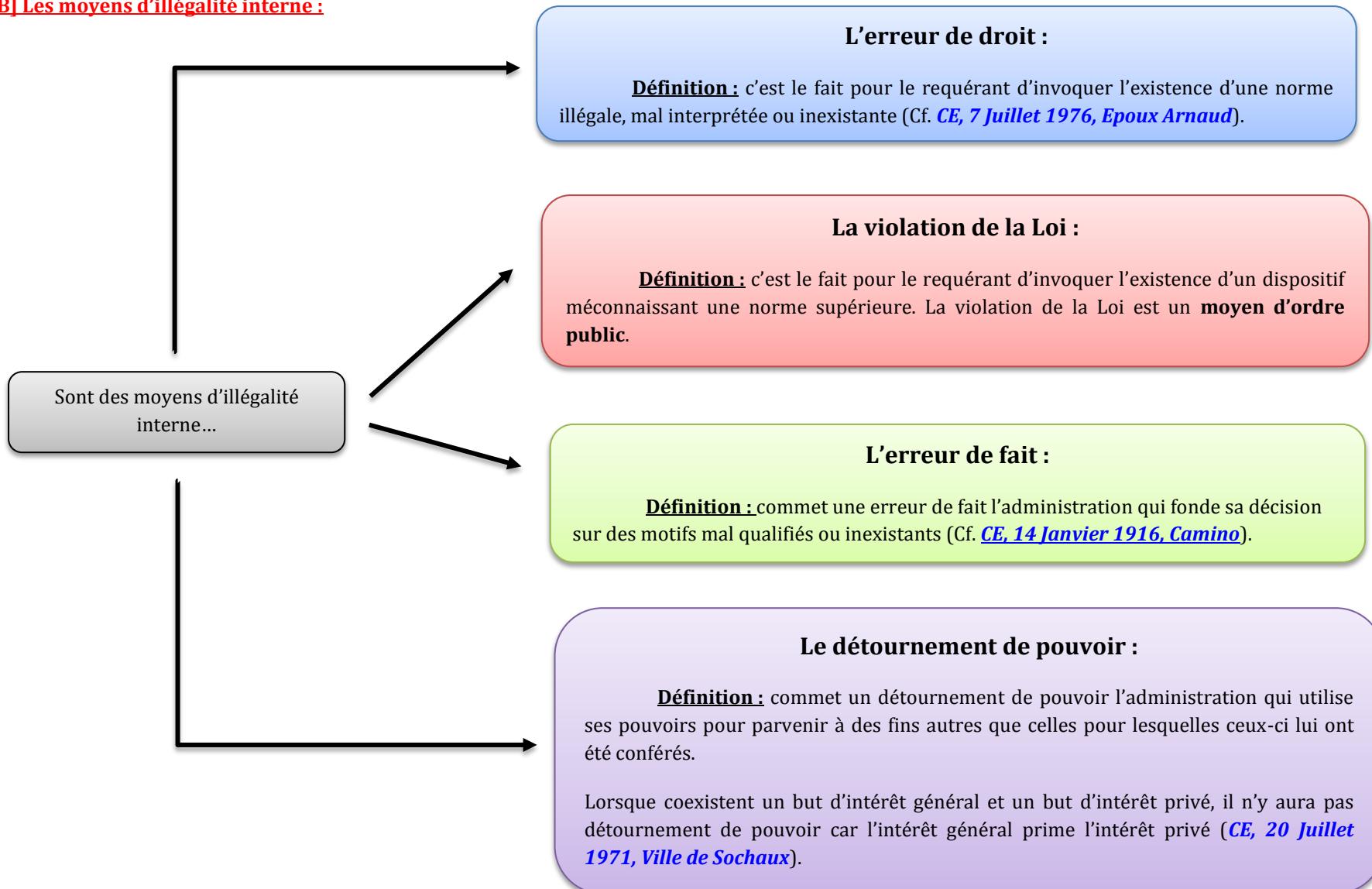
La formation d'un recours administratif préalable (lequel est dans certaine hypothèse obligatoire), gracieux ou hiérarchique (voire les deux), est de nature à conserver le délai de recours contentieux (Cf. *infra*).

## §2 – L'invocabilité dans la procédure de l'excès de pouvoir :

**Définition :** En matière de recours pour excès de pouvoir, la question de l'invocabilité renvoie aux moyens qui vont être invoqués par le requérant. Deux types de moyens doivent être distingués : 1° les **moyens d'illégalité externe** et 2° les **moyens d'illégalité interne**. En vertu de la jurisprudence, le requérant qui invoque des moyens de légalité interne dans le délai de recours contentieux ne pourra pas invoquer après l'expiration de ce délai des moyens de légalité externe. Il est donc important d'invoquer, à la fois, un moyen d'illégalité interne et un moyen d'illégalité externe au moins (*CE, Sect., 20 Février 1953, Société Intercopie* | Cf. également *CE, 23 Mars 1956, Dame Veuve Ginestet*).

### A] Les moyens d'illégalité externe :



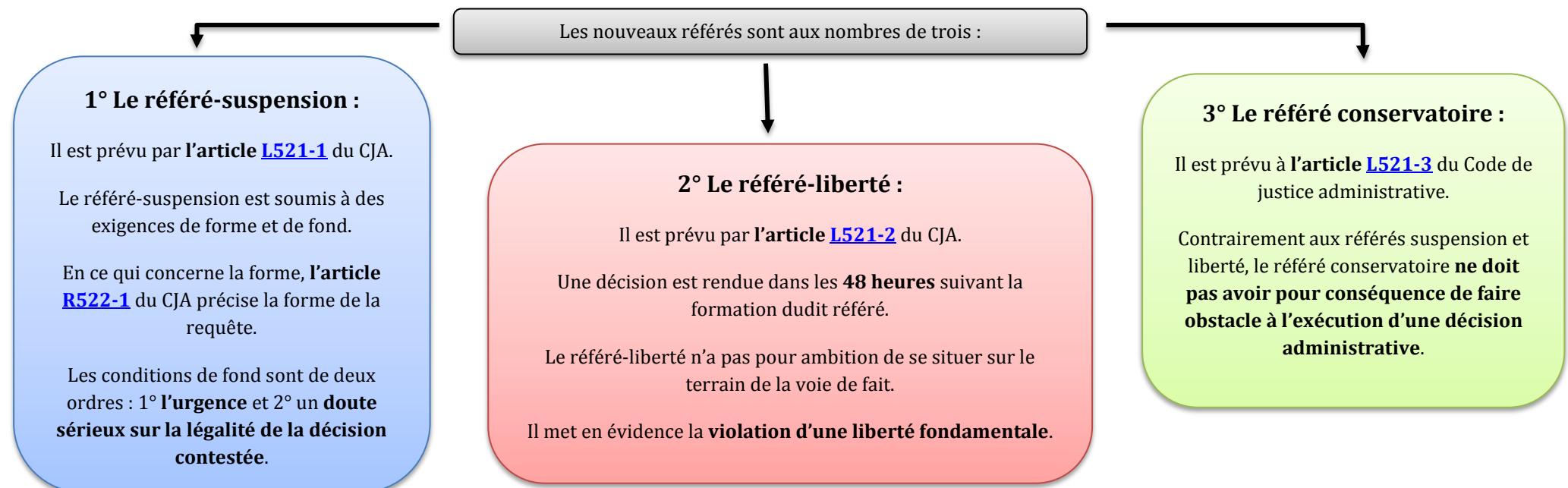
**B) Les moyens d'illégalité interne :**

## Chapitre 2 : Les référés :

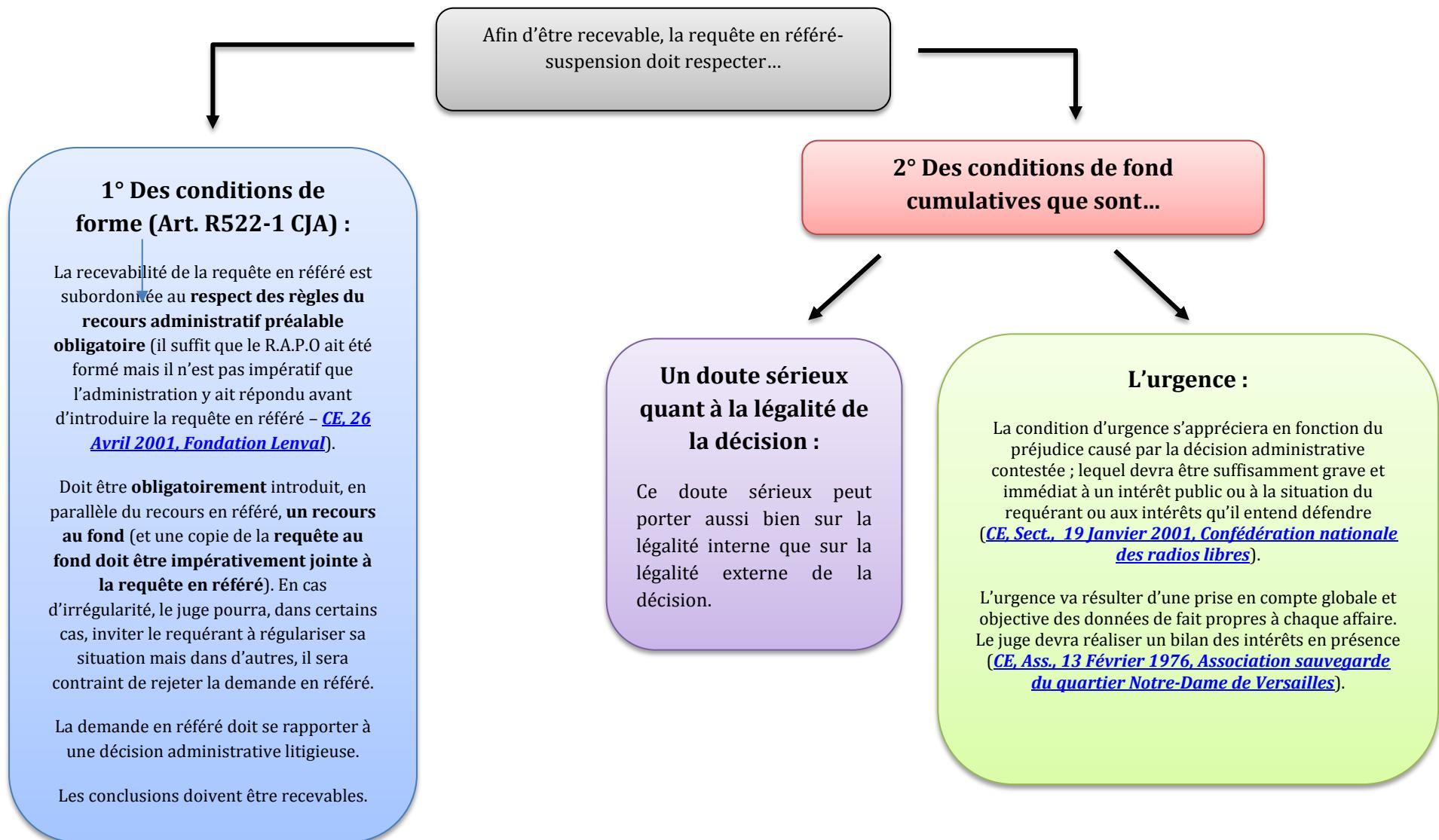
**Définition :** la procédure dite des « référés » permet de saisir, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, une juridiction en **urgence** afin de faire cesser un trouble dont le requérant s'estime victime (le requérant considérant alors que la procédure normale prendrait trop de temps à faire cesser le trouble auquel il se trouve exposé). En fonction des référés, l'urgence ne sera pas appréciée de la même manière ([CE, Ord., 2003, Commune de Pertuis](#)).

### Section 1 : Les nouveaux référés :

Les « nouveaux référés » sont les référés issus de la **réforme du 30 Juin 2000** (visant notamment à faire évoluer l'ancien « *sursis à exécution* »). Ces nouveaux référés sont au nombre de trois : 1° le **référent-suspension** ; 2° le **référent-liberté** et 3° le **référent-conservatoire**. Conformément à [l'article L3](#) du Code de justice administrative, la demande de référent est jugée par un **juge unique** (même si dans certaines situations, le renvoi à une formation collégiale reste possible). En vertu de [l'article L511-1](#) du Code de justice administrative, le juge des référés prononce des **mesures qui présentent un caractère provisoire**.



## §1 – Le référé-suspension :



## §2 – Le référé-liberté :

Afin d'être recevable, la requête en référé-liberté doit respecter...

### **1° Des conditions de forme :**

Il n'est pas nécessaire d'introduire une instance au principal en matière de référé-liberté.

### **2° Des conditions de fond cumulatives que sont...**

#### **L'urgence :**

Cette condition de l'urgence est posée à l'**article L521-2 du CJA**.

Ici, l'urgence s'apprécie différemment que celle requise en matière de référé-suspension : c'est **une urgence telle qu'elle justifie une prise de décision en 48 heures**.

L'urgence s'apprécie ici aussi en fonction de faits de l'espèce.

#### **Une atteinte grave à une liberté fondamentale :**

C'est une exigence posée à l'**article L521-2 du CJA**.

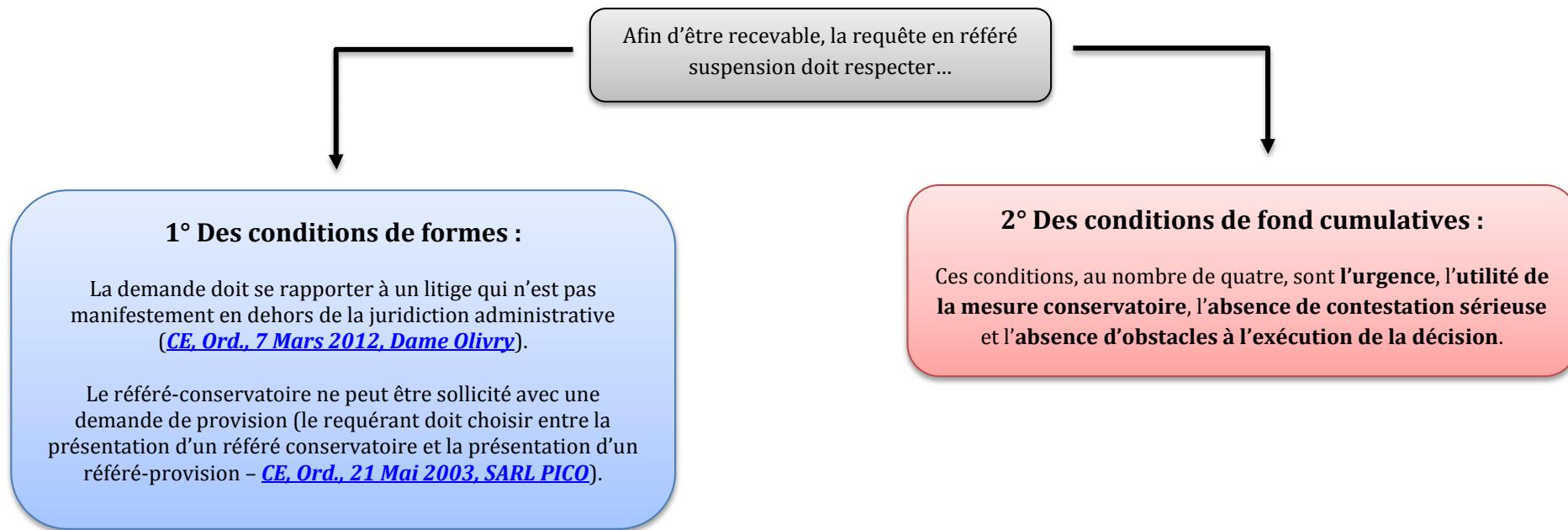
L'atteinte portée à la liberté fondamentale doit être **manifestement illégale** ([CE, 9 Décembre 2003, Dame Aguillon](#) : à propos d'une réquisition injustifiée d'employés en grève) et **particulièrement grave** (l'atteinte prive la liberté fondamentale de ses effets).

Ne sont recevables à la procédure de référé-liberté uniquement les libertés fondamentales « **au sens de l'article L521-2 du CJA** » : ces libertés sont la libre administration des collectivités territoriales, le droit de grève, le droit d'asile, la liberté d'opinion, la liberté de réunion, la liberté d'aller et de venir ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie (avec quelques nuances en fonction des jurisprudences).

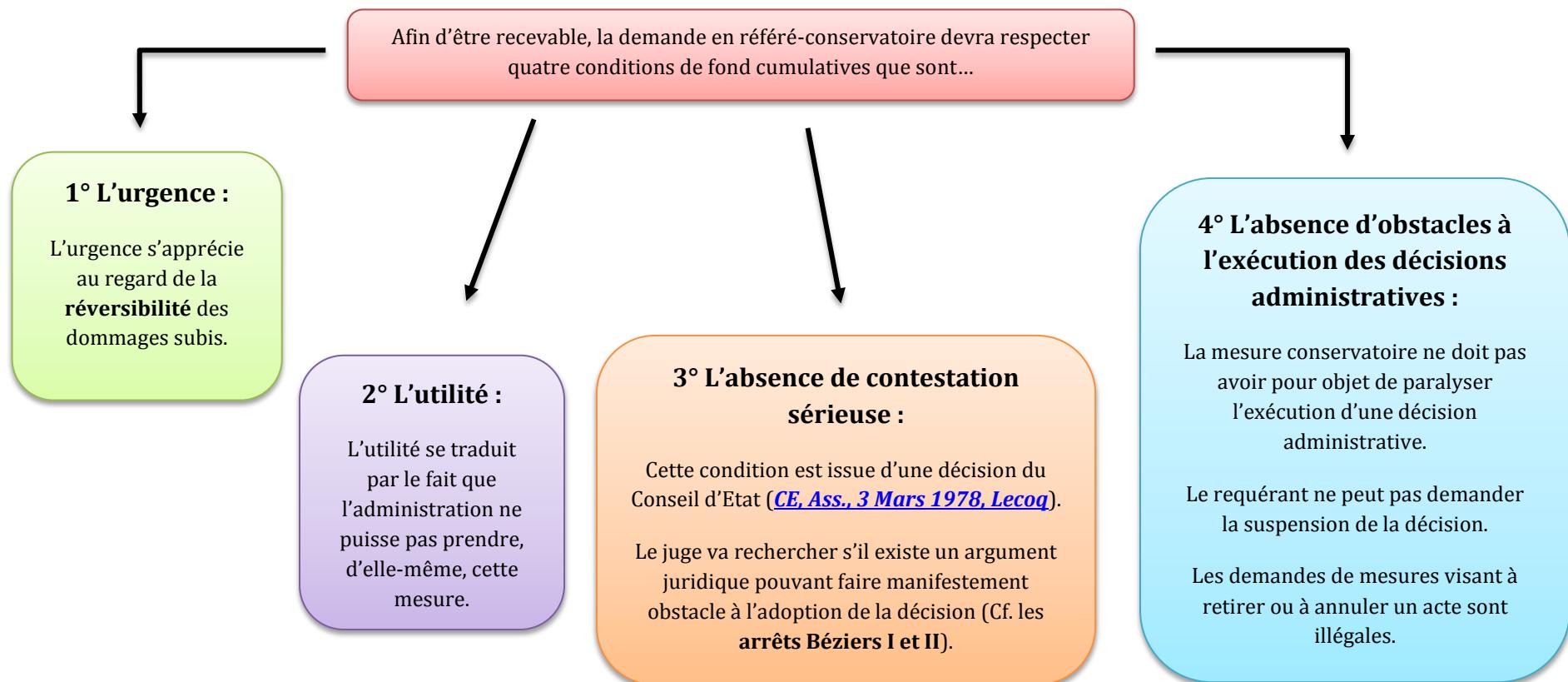
Pour faire cesser l'atteinte, le juge pourra prendre toute mesure utile et prononcer des injonctions. Les mesures prises par le juge des référés devant avoir un caractère provisoire, ce dernier ne pourra pas enjoindre l'administration à retirer sa décision ([CE, 2 Juillet 2003, Commune de Collioure](#)).

### §3 – Le référé-conservatoire :

#### A) Les conditions de recevabilité de la requête :

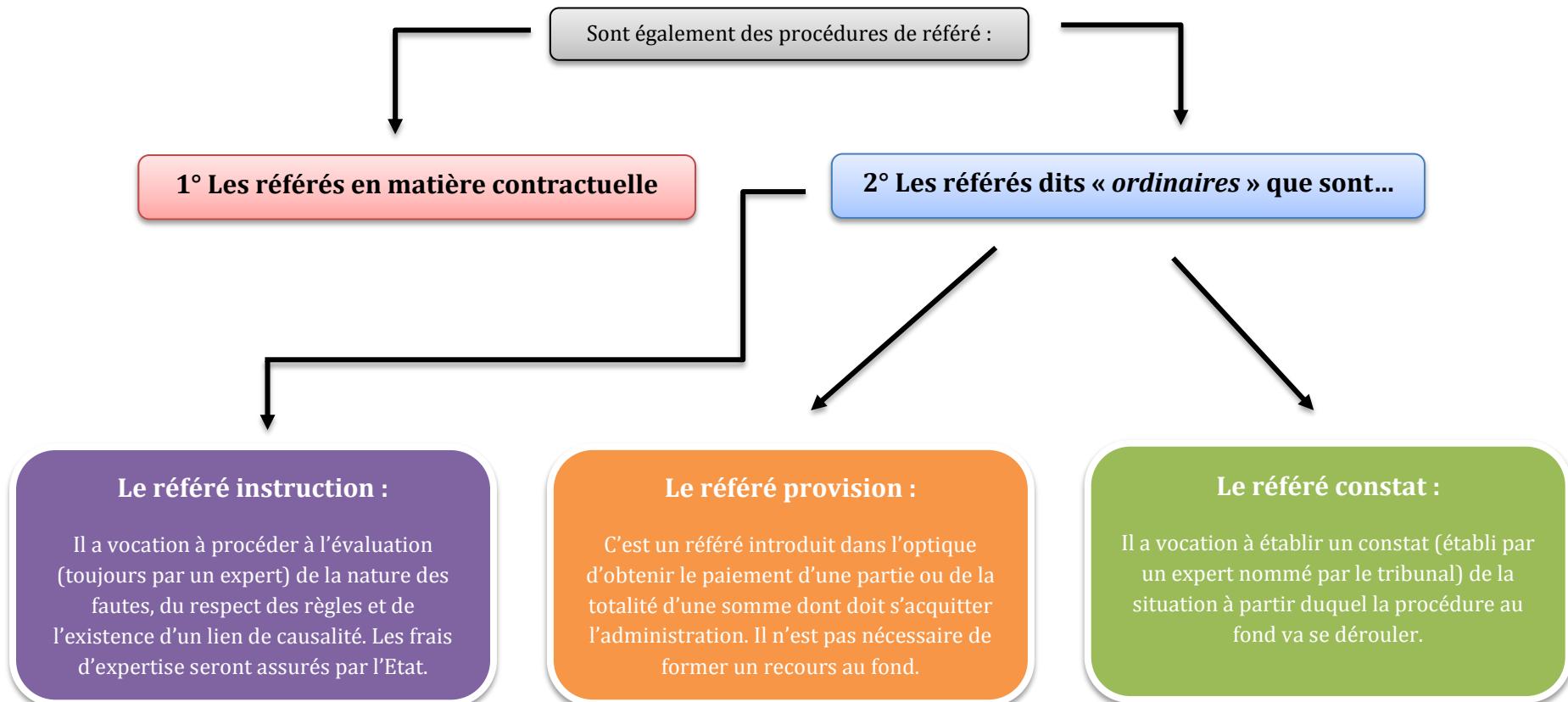


## **B] Les conditions de fond cumulatives exigées en matière de référé-conservatoire :**



## Section 2 : Les autres référés :

### A] Les référés « ordinaires » :



## B] Les référés en matière contractuelle :

Parmi les autres types de référés, on trouve également ceux en matière contractuelle et précontractuelle.

### Le référé contractuel :

Il est né d'une **ordonnance de 2009** et figure désormais à l'article [L551-13](#) du CJA.

Il ne peut être sollicité à la suite d'un référé précontractuel.

Il doit être formé dans les **31 jours** suivant la publication de l'avis d'attribution du contrat litigieux.

Le requérant doit être une **personne susceptible de conclure le contrat** et doit avoir été lésé par des manquements aux impératifs de **mise en concurrence et de publicité**.

Le juge peut prononcer l'annulation du contrat ou sa suspension lorsqu'une telle mesure **n'entraîne pas de conséquences disproportionnées vis-à-vis de l'intérêt public de l'opération projetée**.

### Le référé précontractuel :

Il a été créé par **l'ordonnance du 7 Mai 2009** et figure désormais à l'article [L551-1](#) du CJA.

L'intérêt de ce recours est d'obtenir une décision du juge avant que le contrat ne soit signé.

Ne sont pas concernés les contrats des agents publics, les contrats d'occupation du domaine public et les contrats de droit privé des personnes publiques.

Il faut avoir un intérêt à agir qui se traduit par le fait de pouvoir justifier de la qualité de candidat susceptible d'avoir été lésé.

### Les moyens :

Les moyens admis ne peuvent porter que sur des manquements aux exigences de publicité et de mise en concurrence.

### Les pouvoirs du juge :

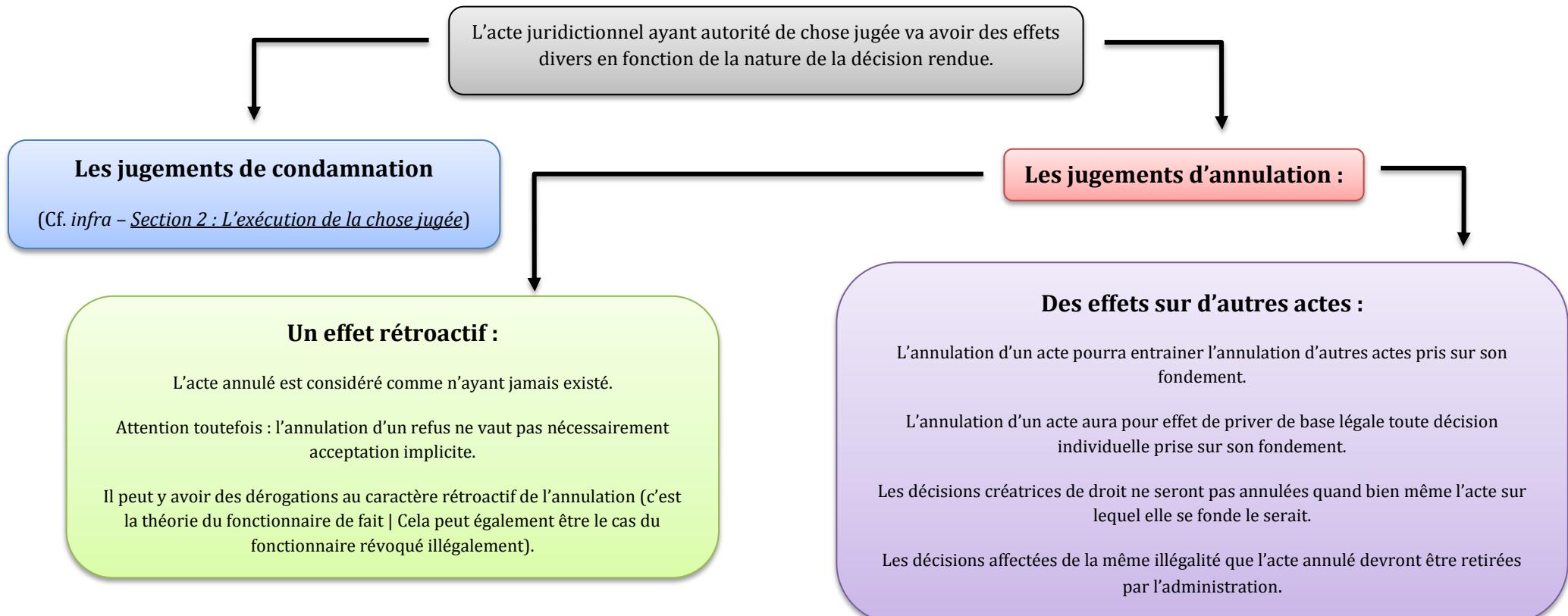
Le juge exerce un **contrôle de pleine juridiction** quant au respect des exigences de publicité et de mise en concurrence. Il bénéficie de **larges pouvoirs** et peut contraindre l'administration à recommencer la procédure de passation du contrat de zéro.

Le juge peut annuler ou suspendre l'attribution d'un contrat de délégation de service public ; il peut le faire *ultra petita* ([CE, Ord. 20 Octobre 2006, Commune d'Andeville](#)). Il peut aussi annuler certaines stipulations du contrat.

## Chapitre 3 : La chose jugée :

**Définition :** est considéré avoir « **autorité de chose jugée** » tout acte juridictionnel ne pouvant être remis en cause en dehors des voies de recours autorisées. En revanche, un acte juridictionnel ne pouvant plus faire l'objet d'une contestation par les voies légalement établies est dit « **passé en force de chose jugée** » (il est, autrement dit, devenu définitif). En vertu de l'[article 1355](#) du Code civil, « *l'autorité de chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement* ». De surcroit, l'autorité de chose jugée suppose une **identité d'objet**, une **identité des parties** et une **identité de cause**. Enfin, on précisera qu'en contentieux administratif, il y a autorité « **relative** » de chose jugée et non pas autorité « **absolue** » (cela signifie que la chose jugée ne crée d'obligations qu'à l'égard des personnes parties ou représentées à l'instance).

### Section 1 : Les effets de la chose jugée :



## Section 2 : L'exécution de la chose jugée :

