

## IGPDE – Préparation au concours de l'INSP – Droit public

### Séance 7

## L'organisation juridictionnelle nationale et la juridiction administrative

### Introduction : qu'est-ce qu'un recours ?

- ◆ Recours gracieux, recours hiérarchique.
- ◆ Recours administratif préalable obligatoire (RAPO). (Exemple d'article imposant un recours administratif préalable obligatoire : art. L. 342-1 du CRPA.)
- ◆ Recours contentieux de première instance.
- ◆ Appel et recours en cassation.

### I. La dualité juridictionnelle française assure que l'autorité administrative est protégée des empiètements de l'autorité judiciaire

#### I.A. À la Révolution, l'autorité judiciaire s'est vue interdire toute ingérence dans les affaires de l'État

- ◆ **Article 13 de la loi des 16-24 août 1790**

*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.*

- ◆ **Décret du 16 fructidor an III**

*Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit.*

## I.B. La justice administrative est née par une dissociation progressive de la fonction de conseil juridique du Gouvernement

### ◆ Art. 20 C

*Le Gouvernement [...] dispose de l'administration [...]*

### I.B.1. De la Révolution à 1870 : la subsistance d'une justice retenue

#### ◆ (Constitution du 22 frimaire an VIII (Consulat))

*Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.*

#### ◆ Henrion de Pansey, 1827 : « **Juger l'administration, c'est encore administrer.** »

#### ◆ CÉ, 1<sup>er</sup> mai 1822, Laffitte

*Considérant que la réclamation du sieur Laffitte tient à une question politique, dont la décision appartient exclusivement au gouvernement ;*

*Art: 1<sup>er</sup>. La requête du sieur Laffitte est rejetée.*

### I.B.2. La juridiction administrative, souveraine depuis 1872

#### ◆ Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État<sup>1</sup>

*Art. 9 – Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives.*

#### ◆ Désormais art. L. 111-1 du code de justice administrative (CJA) :

*Le Conseil d'État est la juridiction administrative suprême. Il statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel.*

#### ◆ CÉ, 1875, Prince Napoléon

#### ◆ CÉ, 1873, Brac de la Perrière

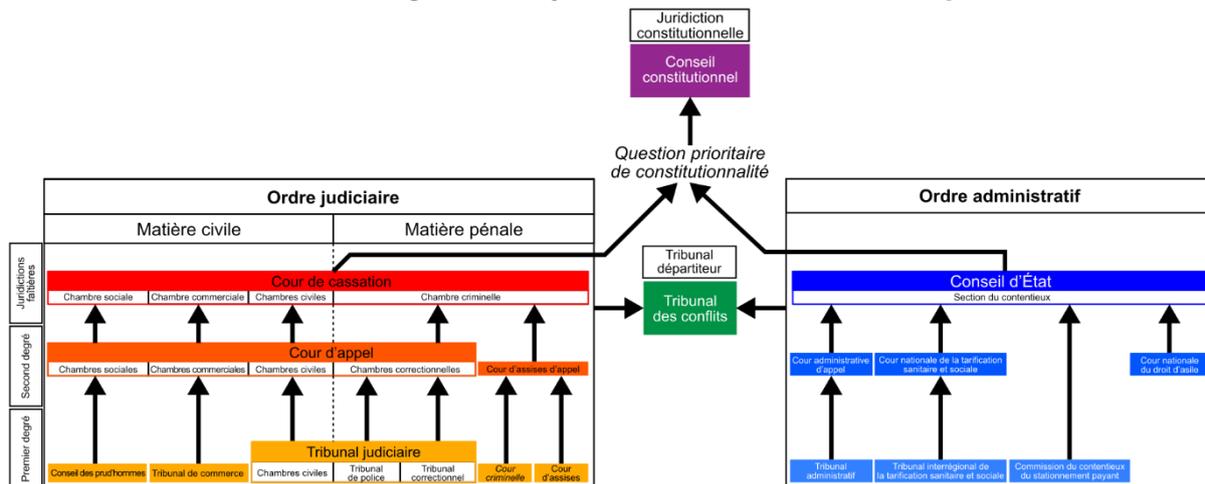
#### ◆ **CÉ, 1899, Cadot** [décision très complexe à lire sans explication, se référer aux conclusions du commissaire du gouvernement]

---

<sup>1</sup> Le titre de cette loi a été modifié en 2015. La loi s'appelle désormais : loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits.

## I.C. Les jurisprudences du tribunal des conflits, du Conseil d'État et de la Cour de cassation ont construit et fait évoluer la ligne de démarcation entre les ordres

### Organisation juridictionnelle nationale française



*Source* : Ternoc, Organisation juridictionnelle nationale française, 2020, sur Wikimedia Commons. Licence CC-BY-SA 4.0.

### I.C.1. Le tribunal des conflits vise à résoudre les conflits de juridiction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire

- ◆ (Ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative)

#### *Pour approfondir*

- 1) *Il existe d'autres situations dans lesquelles le tribunal des conflits peut trancher un conflit d'attribution. Lesquelles ? Répondez en vous basant sur la loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits et sur le décret du 27 février 2015 relatif au tribunal des conflits.*
- 2) *Le fonctionnement du tribunal des conflits a été grandement modernisé par la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Qu'a-t-elle changé ? Quel rapport existe-t-il entre cette loi et l'arrêt du tribunal des conflits du 12 mai 1997, Préfet de police c. Tribunal de grande instance de Paris ?*

## I.C.2. La loi et la jurisprudence ont permis, dans de très nombreux domaines, de fixer la répartition des compétences entre les deux ordres

### ◆ **TC, 1873, Blanco**

*Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;*

*Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;*

*Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître*

### ◆ **TC, 1873, Pelletier**

*Considérant que la demande de Pelletier se fonde exclusivement sur cet acte de haute police administrative ; qu'en dehors de cet acte il n'impute aux défendeurs aucun fait personnel de nature à engager leur responsabilité particulière, et qu'en réalité la poursuite est dirigée contre cet acte lui-même, dans la personne des fonctionnaires qui l'ont ordonné ou qui y ont coopéré. (Arrêté de conflit confirmé)*

### ◆ **CÉ, 1912, Société des granites porphyroïdes des Vosges**

*Considérant que le marché passé entre la ville et la société, était exclusif de tous travaux à exécuter par la société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers ; qu'ainsi ladite demande soulève une contestation dont il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître*

### ◆ **TC, 1935, Action française**

*la saisie des journaux est régie par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ; que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant pour l'instance actuellement pendante devant le tribunal de Versailles la compétence de l'autorité judiciaire*

### ◆ **TC, 1996, Berkani**

---

### *Pour approfondir*

3) *Qu'est-ce que la théorie de la voie de fait, issue des arrêts TC, 1935, Action française et TC, 1902, Société immobilière de Saint-Just ? Quels sont ses fondements et ses implications ?*

4) *Quelles évolutions importantes l'arrêt TC, 2013, Bergoend apporte-t-il ?  
Pourquoi ? [Répondre après avoir écouté l'intégralité de ce cours.]*

---

- ◆ Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public
- ◆ Loi n° 87-499 du 6 juillet 1987 transférant le contentieux des décisions de l'Autorité de la concurrence à la juridiction judiciaire
- ◆ **CC, n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence**  
*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*

### I.C.3. Le TC n'a pas le rôle d'une juridiction suprême

- ◆ **Article 11 de la loi du 24 mai 1872**  
*Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.*

## II. La juridiction administrative, désormais indépendante, jouit de pouvoirs renforcés pour assurer le droit au recours

### II.A. La juridiction administrative est organisée en trois niveaux pour traiter 500 000 affaires par an

#### II.A.1. La juridiction administrative est structurée en trois niveaux

- ◆ Art. 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

#### II.A.2. Le juge administratif traite 350 000 affaires par an, dont la moitié ont trait au droit des étrangers

- ◆ *Chiffres clés 2023 de la juridiction administrative<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2024/janvier-2024/chiffres-cles-2023-de-la-juridiction-administrative>

## II.B. La procédure suivie devant le juge administratif pour les recours en excès de pouvoir (RÉP) et les recours de pleine juridiction (RPJ)

- ◆ Art. R. 412-1 du CJA
- ◆ CEDH, 7 juin 2011, *Kress c. France*

*la théorie des apparences doit aussi entrer en jeu : en s'exprimant publiquement sur le rejet ou l'acceptation des moyens présentés par l'une des parties, le commissaire du gouvernement pourrait être légitimement considéré par les parties comme prenant fait et cause pour l'une d'entre elles.*

*Pour la Cour, un justiciable non rompu aux arcanes de la justice administrative peut assez naturellement avoir tendance à considérer comme un adversaire un commissaire du gouvernement qui se prononce pour le rejet de son pourvoi. A l'inverse, il est vrai, un justiciable qui verrait sa thèse appuyée par le commissaire le percevrait comme son allié.*

- ◆ Art. L. 4 CJA

*Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.*

## II.C. Le juge administratif garantit le droit au recours contre les décisions administratives

- ◆ **CÉ, 1950, Dame Lamotte**

*Considérant que [si] l'article 4, alinéa 2, de l'acte dit loi du 23 mai 1943 [...] a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, **elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité.** Qu'il suit de là [...] qu'il y a lieu [...] pour le Conseil d'État, de statuer, comme juge de l'excès de pouvoir, sur la demande en annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 formée par la dame Lamotte ;*

- ◆ (CÉ, 5 mars 2024, Région Auvergne-Rhône-Alpes et autres)

---

### *Pour approfondir*

5) *Quels sont les apports des décisions du Conseil d'État AC ! de 2004 puis Société Tropic Travaux Signalisation de 2007 ? Comment les pouvoirs que se reconnaît le juge sont-ils mis en œuvre dans l'arrêt Département de Tarn-et-Garonne de 2014 et dans l'arrêt Région Auvergne-Rhône-Alpes et autres du 5 mars 2024 précités ?*

---

## II.D. Depuis 2000, le juge administratif peut statuer en référé

- ◆ **CÉ, 1873, Blanco**
- ◆ CÉ, 1905, Tomaso Grecco
- ◆ **CÉ, 1950, Dame Lamotte**
- ◆ Jean Rivero, *Un huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*, 1962 (six pages format poche, à lire absolument)
- ◆ **Art. L. 911-1 et L. 911-2 CJA**

*Art. L. 911-1 – Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne une mesure d’exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d’un délai d’exécution.*

*La juridiction peut également prescrire d’office cette mesure.*

*Art. L. 911-2 – Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.*

*La juridiction peut également prescrire d’office l’intervention de cette nouvelle décision.*

- ◆ **Art. L. 911-3 CJA**
- La juridiction peut assortir, dans la même décision, l’injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d’une astreinte qu’elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d’effet.*
- ◆ CÉ, 24 novembre 2023, Ass. « Les amis de la terre » et autres
  - ◆ **Loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives**
  - ◆ **Art. L. 521-1 CJA (référé suspension)**

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

- ◆ **Art. L. 521-2 CJA (référé liberté)**

*Saisi d’une demande en ce sens justifiée par l’urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public aurait porté, dans l’exercice d’un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.*

- ◆ Art. L. 521-3 CJA (référé mesures utiles)  
*En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.*
- ◆ Lecture recommandée : dossier relatif aux référés sur le site du Conseil d'État<sup>3</sup>
- ◆ CÉ, 2012, Section française de l'observatoire international des prisons
- ◆ CÉ, 2001, Commune de Venelles ; CÉ, 2002, Front National ; CÉ, 2015, Commune du Castellet
- ◆ CÉ, 20 sept. 2022, M. et Mme C.  
*le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*

## Conclusion

- ◆ **Article 16 de la DDHC**  
*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.*
- ◆ **Article 13 de la CEDH**  
*Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.*

## Bibliographie

- ◆ Long (M.) et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, commentaire de l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889.
- ◆ Intervention de Jean-Marc Sauvé lors de la Conférence nationale des présidents de la juridiction administrative le 29 juin 2012, *Le juge administratif face au défi de l'efficacité*<sup>4</sup>
- ◆ Vatna (L.), « Le juge administratif et la crise de la covid-19, Entre protection de la santé et respect des libertés : le juge administratif à l'épreuve de la covid-19 », *la Revue des droits de l'homme*, octobre 2020<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-des-referes>

<sup>4</sup> <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-juge-administratif-face-au-defi-de-l-efficacite>

<sup>5</sup> <https://journals.openedition.org/revdh/10542>