



Consiglio di Stato



**Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-
Europe**

**“Techniques de protection des citoyens face aux
autorités publiques : actions et recours –
responsabilité et conformité”**

Rome, 23 mai 2022

Réponses au questionnaire : France



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

« TECHNIQUES DE PROTECTION DES CITOYENS FACE AUX AUTORITÉS PUBLIQUES : ACTIONS ET RECOURS - RESPONSABILITÉ ET CONFORMITÉ »

INTRODUCTION

Le séminaire analysera les types de recours qui peuvent être introduits devant le juge administratif : recours en annulation, recours en déclaration et recours en condamnation. En ce qui concerne ce dernier, le séminaire se concentrera sur les mesures compensatoires, y compris les dommages pour perte d'opportunité et les dommages résultant du retard.

Le séminaire entend également examiner la possibilité d'une éventuelle procédure spéciale ou accélérée, pour les termes et méthodes d'introduction se rapportant à certains des sujets étudiés, par exemple pour leur pertinence économique ou politique, comme ceux que l'on trouve dans le domaine des contrats publics (voir également l'analyse transversale).

L'objectif de ce questionnaire et du séminaire qui suivra est de permettre une meilleure compréhension des similitudes et des différences qui existent entre les différents systèmes juridiques des États membres, dans la mesure où ils s'appliquent aux situations à traiter par le juge administratif, en accordant une attention particulière au contenu et à la matière des décisions.

SESSION I

PROCÉDURES JUDICIAIRES POUVANT ÊTRE ENGAGÉES DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

1. Dans votre système juridique, quels sont les juges compétents pour se prononcer sur les litiges dans lesquels l'une des parties est l'administration publique ?

- Un juge ordinaire
- Un juge administratif
- Un juge spécialisé dans des domaines particuliers
- Autres

Le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire dans le système français (loi des 16 et 24 août 1790) a permis au Conseil constitutionnel d'ériger en principe à valeur constitutionnelle la compétence du juge administratif pour connaître des recours en annulation ou en réformation dirigés contre les décisions administratives émanant d'autorités publiques (Cons. const. 23 janvier 1987, n° 86-224 DC).



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

Pour le reste, la répartition des compétences repose sur la mise en œuvre par la jurisprudence d'un critère organique, selon lequel une des parties est une personne publique ou une personne privée associée à l'action administrative, et d'un critère matériel, fondé sur le type d'activités en cause dans chaque litige.

Le juge administratif est ainsi le plus souvent compétent pour se prononcer sur un litige impliquant l'administration ; mais il arrive exceptionnellement que cette compétence échoie au juge judiciaire, par exemple en vertu de la théorie de la voie de fait, une atteinte particulièrement grave portée par l'administration au droit de propriété (T. confl. 8 avril 1935, *Action française*).

2. Quelles actions peuvent être introduites devant la juridiction administrative en lien avec l'usage de pouvoirs administratifs ?

- Annulation d'actes administratifs
- Action de condamnation
- Autres actions

Si vous avez répondu « Autres actions », veuillez préciser lesquelles.

Les actions pouvant être introduites devant la juridiction administrative sont prédéterminées et en nombre limité. La classification suivante a été forgée par la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'État selon le critère des pouvoirs du juge (Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1887) :

- Contentieux de l'excès de pouvoir : recours pour excès de pouvoir (annulation d'actes administratifs), recours en appréciation de la légalité (déclaration de l'illégalité d'un acte) et recours en déclaration d'inexistence (déclaration d'absence d'existence juridique d'un acte en raison de la gravité de ses irrégularités)
- Contentieux de pleine juridiction : recours de pleine juridiction subjectif (mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique, contentieux contractuel) et objectif (réformation d'un acte administratif)
- Contentieux de l'interprétation (détermination du sens d'un acte obscur ou ambigu)
- Contentieux de la répression (sanction d'un comportement répréhensible de l'administration)

3. À partir de quelles sources les actions peuvent-elles être portées devant la juridiction administrative ?

- Le droit



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

- Les règlements des administrations publiques
- Des directives
- Les décisions de la Cour suprême
- Autres : jurisprudence du juge administratif

Les principes essentiels du droit du contentieux administratif sont issus de la jurisprudence du juge administratif mais ces principes trouvent de plus en plus un ancrage textuel.

À titre d'exemple les règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs et à la possibilité de les contester ont d'abord été fixées par la jurisprudence (CE 3 novembre 1922, *Dame Cachet* et CE 26 octobre 2001, *M. Ternon*) avant de trouver en 2015 un ancrage textuel dans le code des relations entre le public et l'administration.

4. Quelles décisions administratives peuvent être contestées ?

- Les actes administratifs ayant un destinataire spécifique
- Les actes et règlements généraux
- Les actes inhérents à la procédure
- Les actes politiques

En France, à la différence de plusieurs autres États membres de l'Union européenne, le juge administratif est compétent pour connaître des requêtes dirigées contre les actes individuels et réglementaires à la fois.

De manière générale, les conditions de recevabilité matérielle d'un recours découlent de la règle de la décision préalable (article R. 421-1 du code de justice administrative). Selon cette règle, le justiciable ne peut contester devant le juge administratif qu'un acte provenant de l'administration ayant un caractère décisoire, c'est-à-dire capable d'affecter l'ordonnancement juridique. Longtemps, la compétence du juge administratif s'est limitée aux seuls actes de droit positif, mais les recours pour excès de pouvoir peuvent désormais être dirigés contre des actes de « droit souple » (CE Ass. 21 mars 2016, *Sociétés Numéricable et Fairvesta international et autres*).

Échappent en revanche à la compétence du juge administratif les actes de gouvernement. Ces actes émanent de l'administration, mais ne sont pas considérés comme purement administratifs en raison de leur dimension politique. Il s'agit d'une part des actes relatifs aux rapports entre l'exécutif et le Parlement et certaines décisions du Président de la République et du Premier ministre (CE 19 févr. 1875, *Prince Napoléon*), et d'autre part des actes relatifs aux relations avec les puissances étrangères (CE Ass. 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*).



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

5. Sur la base de quels vices peut-on demander l'annulation d'un acte administratif ?

- Violation de la loi
- Défaut de compétence
- Points techniques et vices de procédure
- Manquement à des principes généraux
- Autre

Les quatre cas d'ouverture d'un recours pour excès de pouvoir sont classiquement classés selon les conditions de légalité interne, portant sur le fond de la décision administrative, et les conditions de légalité externe, portant sur la façon dont la décision a été prise.

Les cas d'ouverture d'un recours se rapportant à la légalité externe sont :

- 1/ L'incompétence
- 2/ Le vice de forme ou de procédure

Les cas d'ouverture d'un recours se rapportant à la légalité interne sont :

- 3/ La violation de la loi
- 4/ Le détournement de pouvoir

1/ L'incompétence pose la question de l'habilitation dont dispose l'autorité administrative pour prendre la décision. La violation des règles de compétence est un moyen d'ordre public, le juge devant s'assurer d'office de leur respect (CE 7 août 2007, *Territoire de la Polynésie française*).

2/ Le vice de forme désigne des défauts dans la présentation matérielle de l'acte et le vice de procédure désigne des défauts dans le processus de son élaboration. Le juge administratif ne censure que les vices de forme ou de procédure qui ont eu une influence sur le sens de la décision ou ont privé les intéressés d'une garantie (CE Ass. 23 décembre 2011, *Danthy*).

3/ La violation de la loi est la contrariété du contenu de l'acte administratif à la loi, qui peut apparaître au niveau du dispositif de l'acte (CE 17 février 1956, *Meyer*) ou de ses motifs, l'autorité administrative ayant commis une erreur quant aux éléments de fait (CE 14 janvier 2016, *Camino*) ou quant aux éléments de droit (CE 27 juillet 1990, *Université Paris Dauphine*) fondant sa décision.

4/ Le détournement de pouvoir est l'exercice du pouvoir de décision confié à l'autorité administrative dans d'autres fins que la promotion de l'intérêt général (CE 26 novembre 1875, *Pariset*).

6. Le juge peut-il annuler partiellement l'acte administratif contesté ?

- Oui
- Non



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Le principe est celui de l'annulation totale d'un acte entaché d'illégalité. Par exception, le juge administratif peut annuler partiellement un acte revêtant un caractère divisible. La théorie de la divisibilité a notamment été formalisée en droit de l'urbanisme.

7. Le juge peut-il se substituer à l'Administration en modifiant le contenu de l'acte administratif ?

- Oui
- Non

Si le juge de l'excès de pouvoir ne peut se substituer à l'administration, le juge de plein contentieux en revanche dispose de pouvoirs très étendus, parmi lesquels un pouvoir de réformation d'une décision administrative et de substitution de la décision de l'administration par la sienne.

8. Lorsque le juge annule l'acte contesté, peut-il dicter des dispositions que l'Administration publique doit respecter dans la procédure de révision de l'objet du litige ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

C'est à l'administration de tirer les conséquences d'une décision d'annulation (CE 16 octobre 1985, *Commune de la Garenne-Colombes*). Le juge de l'excès de pouvoir ne peut que désigner des domaines nécessitant l'action de l'administration (CE Ass. 5 juin 1970, *Puisoye* : « [l'annulation d'un tableau d'avancement impose à l'administration de] réviser rétroactivement toutes les nominations et promotions intervenues depuis [...] et dont le maintien est inconciliable avec cette annulation ») ou veiller à l'exécution de ses décisions (articles L. 911-1 à L. 911-9 du code de justice administrative).

9. Quand les effets de l'annulation juridictionnelle d'un acte administratif deviennent-ils applicables ?

- À partir de la date d'adoption de l'acte (*ex tunc*)
- À partir de la date à laquelle le jugement devient définitif (*ex nunc*)
- Autre



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

L'annulation d'un acte le fait rétroactivement disparaître pour rétablir l'ordonnement juridique dans son état antérieur à l'illégalité. Les effets de l'annulation sont donc applicables *ex tunc*, à partir de la date d'édiction de l'acte (CE 26 décembre 1925, *Rodière*).

De manière exceptionnelle, lorsque l'effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives au regard du principe de la sécurité juridique, d'office ou à la demande des parties, le juge administratif peut décider que tout ou une partie des effets de l'acte antérieurs à son annulation seront maintenus, ou que l'annulation elle-même ne prendra effet qu'à partir d'une date qu'il fixe (CE Ass. 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*).

10. Le juge peut-il moduler les effets dans le temps de la décision d'annulation d'un acte administratif ?

- Oui
- Non
- Autre

Voir la réponse à la question 9 de la session I.

11. L'acte de condamnation à des dommages et intérêts peut-il être proposé de manière autonome ou doit-il toujours être proposé avec d'autres types d'actions ?

- Oui – il peut être proposé de manière autonome
- Non
- Seulement dans certains cas

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

L'action compensatoire peut être proposée de manière autonome, ou bien accompagner un autre type d'action du moment que cette autre action est présentée après que l'administration a répondu à la demande de dommages et intérêts. L'action compensatoire obéit à la règle de la décision préalable. L'article R. 421-1 du code de justice administrative dispose que « *l'action tendant au paiement d'une somme d'argent n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle* ».

12. À la lumière de quel type de comportement l'action en réparation des dommages est-elle envisageable face à une Administration publique ?

- Exécution d'un acte administratif illégal et préjudiciable



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

- Non-respect du délai de la procédure
- Lésion de la bonne foi et de la confiance
- Comportement résultant de l'administration publique
- Autre

Veillez préciser.

L'ensemble des éléments indiqués ci-dessus est susceptible de constituer un fait dommageable ouvrant droit à réparation. Dans le système juridique français, la responsabilité de l'administration peut être recherchée pour faute ou sans faute.

Dans la responsabilité pour faute (CE 10 février 1905, *Tomaso Grecco*), le requérant doit prouver l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité unissant le préjudice à la faute de l'administration. La faute répond à la définition civiliste de manquement à une obligation préexistante.

Dans la responsabilité sans faute, le requérant doit prouver l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité unissant le préjudice à un fait dommageable de l'administration, sans ce que fait dommageable soit nécessairement une faute. Deux fondements de responsabilité existent alors : le risque subi par les administrés ou les collaborateurs de l'administration (CE 21 juin 1895, *Cames*) et la rupture de l'égalité devant les charges publiques (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme).

Dans toutes les hypothèses, la victime doit prouver que le préjudice subi est personnel (CE Ass. 3 mars 1978, *Dame veuve Muësser*), certain (CE 26 septembre 2011, *Ministre de l'écologie c/ Mme Lhomme*) et évaluable en argent (CE Sect. 29 mars 2000, *Assistance publique – Hôpitaux de Paris*).

13. Quels sont les différents types de dommages indemnifiables ?

- Dommmages matériels
- Dommmages immatériels
- Perte de chance

Initialement réticent à reconnaître d'autres types de dommages indemnifiables que les dommages matériels à cause de la difficulté à les évaluer en argent, le juge administratif reconnaît désormais au titre des préjudices réparables le *pretium doloris* (CE 24 novembre 1961, *Ministre des travaux publics c/ conjoints Letisserand*).

Le préjudice de perte de chance a posé problème au regard du critère de la certitude du préjudice, le juge administratif refusant d'indemniser des préjudices simplement éventuels (CE 12 décembre 2008, *Marchand*). La perte de chance sérieuse d'obtenir un avantage ou d'éviter un inconvénient est sortie de cette catégorie et peut désormais être indemnisée (CE 8 février 2010, *Commune de La Rochelle*).



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

14. L'omission de l'introduction d'un recours en annulation entraîne-t-elle l'annulation ou la réduction des dommages-intérêts compensatoires ?

- Oui
- Non
- Autre

Comme indiqué en réponse à la question 11 de la session I, la recevabilité d'une demande de dommages-intérêts n'est pas conditionnée à l'introduction simultanée d'un recours en annulation. Aussi l'omission de l'introduction d'un tel recours n'a-t-elle aucune incidence sur le montant des dommages-intérêts que la victime peut espérer obtenir du juge administratif.

15. Pour accorder des dommages et intérêts compensatoires, faut-il prouver la responsabilité de l'administration publique ? Si vous répondez par l'affirmative, quelle partie est obligée de fournir cette preuve ?

- Oui – la partie qui a la charge de la preuve est...
- Non

La preuve de la responsabilité de l'administration est le fondement de la réparation de ses conséquences dommageables (T. confl. 8 février 1873, *Blanco*). Il faut donc prouver la responsabilité de l'administration pour accorder des dommages et intérêts compensatoires.

La charge de la preuve incombe toujours à la victime, mais elle varie selon qu'une faute de l'administration est invoquée ou non. Moindre dans les cas de responsabilité sans faute (CE 21 juin 1895, *Cames*) où la victime n'a qu'à apporter la preuve d'un préjudice et du lien de causalité l'unissant au fait dommageable, elle augmente dans les îlots subsistants de responsabilité pour faute lourde tels que les contentieux liés au service public de la justice (CE Sect. 27 février 2004, *Mme Popin*) où la victime doit établir la gravité du comportement fautif de l'administration.

16. Le juge peut-il convertir d'office une action en une autre ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Nous ne sommes pas entièrement certains du sens de la question posée.



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

Nous la comprenons ainsi : le juge administratif dispose-t-il d'une marge de manœuvre pour interpréter les conclusions peu claires d'une requête et, le cas échéant, la requalifier ?

La réponse est oui. Elle est d'une grande importance concrète, car les recours pour excès de pouvoir sont dispensés d'avocat alors que les recours de plein contentieux ne le sont pas. Si une requête, introduite sans avocat, se présente sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir alors qu'il s'agit en fait d'un recours de plein contentieux (par exemple parce qu'elle demande le versement d'une somme d'argent), alors le juge peut prétoriennement requalifier lesdites conclusions et rejeter ladite requête pour irrecevabilité (CE 7 novembre 1990, *Ministre de la Défense c. Mme Delfau*).

17. Y a-t-il un délai maximum pour la proposition de l'action compensatoire ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Les actions administratives indemnitaires sont soumises à une prescription de quatre ans, commençant à courir le 1^{er} janvier de l'année qui suit l'année de déclenchement (loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics).

18. Le juge peut-il décider que l'administration doit mettre en œuvre un acte administratif ?

Si votre réponse est affirmative, quelles sont les conditions préalables à la mise en œuvre ?

- Oui – expliquer
- Non

La situation évoquée dans cette question se plie difficilement aux catégories traditionnelles du contentieux administratif français.

Il s'agit principalement, comme il l'a été dit ci-dessus, d'un contentieux de la légalité : le juge, saisi par un requérant, apprécie si un acte est légal ou pas.

Si un acte, légal par hypothèse, n'est pas mis en œuvre, le juge administratif ne peut d'office s'en saisir. Il faut qu'un requérant adresse une demande à l'administration et que le refus, implicite ou explicite, de celle-ci soit porté devant le juge. L'annulation par le juge dudit refus entraînera l'obligation pour l'administration de mettre en œuvre ledit acte.



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

SESSION II – PROCÉDURES SPÉCIALES

1. Votre administration a-t-elle prévu des procédures spéciales ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Réponse française

Le code de justice administrative prévoit au titre VII de son livre VII un certain nombre de procédures spéciales applicables à certains contentieux particuliers :

- Le contentieux des impôts directs, des taxes sur le chiffre d'affaires et des taxes assimilées (chapitre II)
- Le contentieux des élections (chapitre III)
- Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État (chapitre III bis)
- Le contentieux des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme (chapitre III ter)
- Les contraventions de grande voirie (chapitre IV)
- Le contentieux indemnitaire du fait des pratiques anticoncurrentielles (chapitre V)
- Le contentieux des obligations de quitter le territoire français (chapitre VI)
- Le contentieux des refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et des décisions de transfert prises à la frontière (chapitre VII)
- Le contentieux des décisions de maintien en rétention en cas de demande d'asile (chapitre VII bis)
- Le contentieux des décisions de transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile (chapitre VII ter)
- Le sursis à exécution des mesures d'éloignement visant les demandeurs d'asile (chapitre VII quater)
- Le contentieux du droit au logement et le contentieux de l'urbanisme (chapitre VIII)
- Le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (chapitre IX)
- L'action de groupe (chapitre X)
- L'action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur (chapitre XI)
- L'action en reconnaissance de droits (chapitre XII)
- Le contentieux relatif à la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte au secret des affaires (chapitre XIII)



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

- Le contentieux des pensions militaires d'invalidité (chapitre XIV)

Par ailleurs, les procédures de droit commun de référés font l'objet de dispositions particulières énumérées au titre V du livre V du code de justice administrative :

- Le référé en matière de passation de contrats et marchés (chapitre Ier)
- Le référé en matière fiscale (chapitre II)
- Le référé en matière de communication audiovisuelle (chapitre III)

2. En quoi consistent les spécialités ?

- Modalités d'introduction du recours
- Délais de procédure
- Compétence de la juridiction
- Autre

Réponse française

Pour chacun de ces contentieux, les règles générales, notamment les règles de procédure et les délais, font l'objet d'adaptation au cas par cas.

3. Les procédures spéciales sont établies :

- Selon l'objet (par ex. les appels d'offres, les procédures d'expropriation, les autorités administratives indépendantes)
- Selon les actions
- Les deux paramètres ci-dessus

Veillez préciser.

Réponse française

Les procédures spéciales évoquées en réponse à la question 1 de la session II dépendent de l'objet concerné.

4. Votre système prévoit-il des recours contre le silence de l'administration à une demande présentée par un particulier ?

- Oui
- Non



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Réponse française

Renversant le principe coutumier selon lequel le silence de l'administration valait refus, le silence conservé par l'administration pendant deux mois sur une demande présentée par un administré vaut désormais décision d'acceptation (articles L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Cependant, il existe de nombreuses dérogations légales à ce principe selon lesquelles un tel silence constitue toujours une décision implicite de rejet. L'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration dispose notamment : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :*

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

5° Dans les relations entre l'administration et ses agents. »

Une décision implicite de rejet constitue une décision préalable de l'administration contre laquelle un recours peut être dirigé.

5. Les administrations se conforment-elles spontanément aux décisions des tribunaux administratifs ?

- Oui, toujours
- Non, jamais
- Dans la majorité des cas, en tout cas plus de 50 % des cas
- Presque jamais, en tout cas moins de 50 % des cas

Réponse française



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

Pour l'ensemble de la juridiction administrative, le nombre de demandes d'exécution est en général compris entre 1500 et 2000 par an, soit moins de 1 % du nombre total de décisions rendues par le juge administratif, dont 70 ou 80 pour le Conseil d'État, soit également moins de 1 % du nombre total d'affaires jugées.

6. Dans votre système juridique, existe-t-il une procédure spéciale pour assurer l'exécution intégrale de la sentence ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Réponse française

L'exécution des décisions de justice fait l'objet du livre IX du code de justice administrative. Il contient un ensemble de dispositions législatives et réglementaires permettant de s'assurer de l'exécution intégrale d'une sentence. Ces dispositions incluent notamment pour le juge la possibilité d'adresser à l'administration défaillante une injonction et/ou de la condamner au paiement d'une astreinte jusqu'à l'entière exécution de la décision qui la frappe.

7. Les décisions du juge qui ne sont pas de dernier ressort sont-elles immédiatement exécutoires ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Réponse française

Selon l'article L. 11 du code de justice administrative, « *les jugements sont exécutoires* ». Les décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont ainsi immédiatement exécutoires au même titre que celles du Conseil d'État. Toutefois cette règle connaît un certain nombre d'exceptions limitativement énumérées par le code de justice administrative. Ainsi en est-il du contentieux électoral pour lequel l'appel formé contre le jugement du tribunal administratif est suspensif (article L. 250 du code électoral).



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

8. Suite à l'annulation d'une décision caractérisée par un pouvoir discrétionnaire, la partie intéressée est obligée de contester chacune des décisions négatives ultérieures qui ont été jugées illégitimes en raison de défauts différents de ceux identifiés par le juge ou, en alternative, existe-t-il certains mécanismes de « réduction » dudit pouvoir discrétionnaire qui assurent la définition du litige une fois pour toutes ?

- Oui – il existe des mécanismes pour assurer la résolution du litige
- Non

Réponse française

Deux hypothèses se présentent et doivent être distinguées.

La première est celle où l'administration a méconnu son pouvoir discrétionnaire pour refuser à un administré le titre auquel il avait pourtant droit. Dans cette hypothèse, l'annulation par le juge de ce refus ne laisse à l'administration aucune autre alternative que de délivrer à l'intéressé le titre sollicité. D'ailleurs le jugement s'accompagne souvent d'une injonction à l'administration en ce sens.

La deuxième laisse plus de marge de manœuvre à l'administration. Elle correspond à l'hypothèse dans laquelle l'administration a rejeté la demande dont elle était saisie en se fondant sur un motif erroné ou censuré par le juge mais où elle aurait pu en invoquer un autre, dénué d'illégalité, pour fonder son refus. Dans cette hypothèse, l'administration peut prendre une décision négative ultérieure. D'ailleurs, le jugement s'accompagne souvent d'une injonction à l'administration à réexaminer la demande dont elle avait été saisie – et non pas d'une injonction à délivrer le titre.



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

SESSION III – MESURES DE PRÉCAUTION

1. La proposition d'un recours suspend-elle automatiquement l'efficacité de l'acte administratif ?

- Oui
- Non

Réponse française

La proposition de recours n'a en principe pas d'effet suspensif. Dans les cas d'urgence, le justiciable peut utiliser les procédures de référés pour demander la suspension de l'exécution d'un acte administratif.

2. Dans votre système juridique, des mesures conservatoires sont-elles prévues ?

- Oui
- Non

Réponse française

Un requérant peut accompagner une demande d'annulation d'un acte administratif d'une demande provisoire tendant à la suspension de son exécution. Il peut également demander au juge des référés d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne publique aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

3. Quels types de décisions le juge peut-il appliquer à titre de mesure conservatoire ?

- La suspension de l'acte contesté
- (Si l'objet de la contestation est le refus d'une demande) une mesure positive qui anticipe provisoirement les effets de l'acte administratif contesté
- L'injonction faite à l'administration de réexaminer la demande sur la base d'indications fournies contextuellement par le juge
- Toute mesure nécessaire pour satisfaire, dans chaque cas, les demandes de précaution présentées par les deux parties

Réponse française



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

Introduites notamment depuis la loi du 30 juin 2000, des procédures de référés (livre V du code de justice administrative) permettent au juge administratif de prendre des mesures conservatoires. Par la procédure des référés d'urgence, le juge peut :

- suspendre l'exécution d'une décision administrative (référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative),
- prendre toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative),
- prendre toute mesures utiles pour faire valoir les droits de l'administré, avant même que l'administration ait pris une décision (référé conservatoire de l'article L. 521-3 du code de justice administrative).

4. Quelles sont les conditions pour l'acceptation d'une demande préventive ?

- La validité probable de l'action
- La validité probable de l'action accompagnée d'un préjudice grave
- La prévalence de l'intérêt public ou privé, sur la base des résultats de l'équilibre/de l'évaluation
- Les conditions requises en première instance pour accorder des mesures conservatoires varient selon les différents types de litiges.
- Autres conditions préalables (veuillez préciser votre réponse)

Réponse française

Les conditions permettant de faire droit à une demande de référé sont énumérées dans le code de justice administrative. À titre d'exemple, il est fait droit au référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative à la double condition que :

- L'urgence le justifie.
- 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.

5. Le juge peut-il obliger le requérant à payer une caution ?

- Oui
- Non
- Si oui, dans quels cas ?

Réponse française



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell'ACA-Europe 2021-2023

Le contentieux administratif français n'oblige jamais le requérant à payer une « caution ».

6. Les mesures conservatoires sont-elles génériques ?

- Oui
- Non – existe-t-il des domaines où les mesures conservatoires ne sont pas admises ?
Lesquels ?

Réponse française

Si, comme indiqué en réponse à la question 1 de la session II, il existe des procédures spéciales pour certains référés dans certaines matières, le référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative tendant à la suspension d'une décision administrative est générique : il s'applique dans toutes les matières.

7. Une demande de mesures conservatoires peut-elle être introduite de manière autonome avant la présentation du procès principal (*ante causam*) ?

- Oui
- Non

Réponse française

Il existe des demandes en référé qui peuvent être introduites de manière autonome. Ainsi du référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. En revanche, la suspension de l'exécution d'une décision administrative ne peut être demandée en application de l'article L. 521-1 qu'à condition d'être accompagnée d'une demande d'annulation au fond.

8. En cas de demande conservatoire *ante causam*, la décision conservatoire du juge perd-elle son efficacité ?

- Oui, dans le cas où la partie intéressée n'entame pas le procès principal dans le délai obligatoire.
- Non, son efficacité reste intacte même si le procès principal n'a pas été engagé dans le délai obligatoire ou même si le délai a expiré.

Réponse française



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

La décision conservatoire du juge s'applique jusqu'au jugement principal au fond. Par exemple, si l'ordonnance de référé décide la suspension de l'exécution d'un acte administratif, l'intervention du jugement au fond qui rejettera la requête en annulation mettra un terme à ladite suspension.

9. Dans le cadre de la demande conservatoire, votre système juridique prévoit-il une procédure spécifique ?

- Oui (précisez les principales caractéristiques en ce qui concerne : les délais de jugement, le type de décision, la charge de motivation, les modalités d'établissement du débat)
- Non

Réponse française

Les procédures de référés sont dérogatoires au droit commun du contentieux administratif, même si elles partagent avec lui ses caractéristiques essentielles. Par exemple, une place plus grande est faite à l'oralité ; l'ordonnance de référé est rendue par un juge unique (sous réserve de rares hypothèses de collégialité : voir la réponse à la question 10 de la session III). Pour autant, et malgré les délais très réduits dans lesquelles elles sont rendues, les ordonnances de référés sont rédigées très soigneusement et ne sont pas plus concises que les décisions au fond.

10. La décision préventive est-elle prise de manière unilatérale ou collégiale ?

- De manière unilatérale
- De manière collégiale – à titre exceptionnel
- De manière collégiale, mais en cas d'extrême urgence, la décision conservatoire peut être prise temporairement par un simple décret unilatéral

Réponse française

La règle est que les ordonnances de référés sont prises par un juge unique, mais la possibilité a été instaurée récemment par un amendement au code de justice administrative de renvoyer l'affaire à un collège de trois juges (troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative). Cette possibilité n'est utilisée que très rarement pour des affaires particulièrement sensibles.

11. Pendant la discussion de la demande de précaution, le juge peut-il établir directement le jugement sur le fond ?

- Oui (expliquer dans quelques conditions)
- Non



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

Réponse française

La demande de précaution et le jugement sur le fond représentent deux procédures autonomes.

12. Les mesures conservatoires peuvent-elles être contestées devant la Cour suprême / le Conseil d'État ?

- Oui
- Oui, mais seulement après un test d'éligibilité
- Non

Réponse française

Les ordonnances de référés rendues par les tribunaux administratifs peuvent être contestées devant le Conseil d'État :

- S'agissant des ordonnances de l'article L. 521-1, par un pourvoi en cassation.
- S'agissant des ordonnances de l'article L. 521-2, par un appel.

13. La Cour administrative suprême / le Conseil d'État peuvent-ils, par mesure de précaution, suspendre les jugements sur le fond d'un juge de niveau inférieur ?

- Oui
- Non

Réponse française

Saisi d'un recours en cassation dirigé contre un arrêt d'une juridiction administrative subordonnée, le Conseil d'État peut, à la demande d'une partie, suspendre le jugement dont il est saisi « *si cette décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmer de la solution retenue par les juges du fond.* » (article R. 821-5 du code de justice administrative)

14. En moyenne, combien de décisions conservatoires sont prises chaque année par la Cour suprême/le Conseil d'État par rapport au nombre total de décisions prises ?

Réponse française



Cofinancé par
l'Union européenne



Consiglio di Stato



Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023

La crise sanitaire a fortement impacté l'activité du Conseil d'État en 2020, ayant jugé en référé 1208 affaires dont 840 sur des mesures relatives à la Covid-19, soit 6 fois plus de référés qu'en 2019. En 2018, le Conseil d'État a statué sur 366 affaires de référés, soit 3,8 % des affaires, et en 2019, il a statué sur 472 affaires de référés et sursis, soit 4,57 % des affaires.



**Cofinancé par
l'Union européenne**