

Le contrôle juridictionnel des décisions administratives : les rôles respectifs des juridictions administratives et judiciaires et leurs relations

1. Introduction

Conformément aux recommandations accompagnant le questionnaire, les réponses qui suivent s'en tiennent à l'essentiel et restent relativement sommaires. Elles suivent dans toute la mesure du possible l'ordre des questions.

2. Le champ d'application du contrôle juridictionnel

2.1. La notion d'acte administratif résulte essentiellement de la jurisprudence

La notion d'acte administratif résulte pour l'essentiel de la jurisprudence du Tribunal des Conflits, chargé par la loi du 24 mai 1872 de régler les problèmes de répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. La jurisprudence du Tribunal des Conflits distingue selon que l'on se trouve face à un acte émanant d'une personne publique ou d'une personne privée.

Les décisions prises par des personnes publiques dans le cadre d'un service public administratif sont des actes administratifs, soumis au droit administratif sous le contrôle de la juridiction administrative. En revanche, lorsqu'elles gèrent un service public industriel et commercial, les personnes publiques sont soumises au droit privé et au contrôle de la juridiction judiciaire.

Il arrive que des personnes privées soient chargées de certaines missions de service public. Dans ce cas, les décisions qu'elles prennent peuvent être regardées comme des actes administratifs si elles comportent l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Le législateur a apporté quelques dérogations à ces principes jurisprudentiels en prévoyant dans certains domaines que les actes pris par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public seraient soumis à la juridiction judiciaire

2.2. Le principe est que tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, c'est à dire d'un recours en annulation.

Ce principe, que l'on a pu rattacher à la loi des 7-14 octobre 1790 ou à la loi du 24 mai 1872, est essentiellement jurisprudentiel. Il a d'ailleurs été consacré par la jurisprudence du

Conseil constitutionnel.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours de droit commun, qui est ouvert sans texte contre toute décision administrative. Il n'est exclu que lorsqu'un texte spécial a institué une autre voie de recours qui offre au moins les mêmes garanties au justiciable,

## 2.5. Caractéristiques des décisions pouvant être soumises au contrôle juridictionnel

Le recours pour excès de pouvoir peut être formé contre toute décision faisant grief. Ne font pas grief les actes dépourvus de caractère décisoire, tels que les avis ou informations, et les actes qui ne sont que préparatoires à une décision ultérieure. Il faut noter cependant que dans de nombreux domaines où l'administration agit par une succession de décisions, il est possible de contester les décisions prises à chaque stade<sup>1</sup>.

Il ne peut bien entendu être formé que contre des décisions défavorables ou susceptibles de l'être. Cette condition relative à l'intérêt pour agir des requérants est interprétée avec une plus grande rigueur lorsque l'acte contesté est une décision individuelle, l'intérêt pour agir contre les actes réglementaires étant très largement admis.

## 2.6. Les actes pouvant être soumis au contrôle juridictionnel

Peuvent être contestés par la voie d'un recours en annulation, non seulement les actes individuels défavorables au requérant, mais également les actes réglementaires quelle que soit l'autorité (administrative) dont ils émanent : Ordonnances ou décrets du président de la République, décrets du Premier ministre, arrêtés des ministres, délibérations réglementaires des assemblées locales.

Seuls les actes dits "de gouvernement" qui, bien qu'ils émanent du pouvoir exécutif) ne sont pas des actes administratifs, sont exclus du champ du recours pour excès de pouvoir. Cette catégorie a été considérablement réduite par l'évolution de la jurisprudence et elle ne regroupe aujourd'hui que deux types de décisions : celles qui sont indétachables de la conduite des relations internationales et celles qui mettent en cause les relations entre les pouvoirs constitutionnels.

Ainsi, la décision de ratifier un traité ou un accord international, bien qu'elle émane du Chef de l'Etat, ne se détache pas de la conduite des relations internationales et ne peut donc être soumise au juge administratif. Il en va de même de la décision de dissoudre l'Assemblée nationale, ou du refus de déposer un projet de loi.

## 2.7. Le délai de droit commun pour demander l'annulation d'une décision administrative est de deux mois.

---

<sup>1</sup> Ainsi, en matière de concours, les candidats malheureux peuvent attaquer toute décision à partir de celle qui les exclut (décision d'admission à concourir, résultats des épreuves d'admissibilité, résultat des épreuves d'admission, nomination des lauréats) ; de même, pour les grands projets d'infrastructure, il est généralement possible de contester la délibération arrêtant le projet, la déclaration d'utilité publique nécessaire pour les expropriations, les arrêtés de cessibilité désignant les terrains frappés par l'expropriation...

### 3. La portée du contrôle juridictionnel

Il convient de préciser d'emblée que les juridictions de première instance ont en règle générale les mêmes pouvoirs que les juridictions d'appel. Le juge de cassation<sup>2</sup> ayant lui un rôle spécifique puisqu'il est juge de la décision juridictionnelle qui lui est déférée et non de l'acte administratif en cause devant le juge du fond.

3.1 Le contrôle juridictionnel porte à la fois sur les questions de droit et de fait. On distingue classiquement parmi les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation d'un acte administratif :

- 1) - l'incompétence de son auteur
- 2) - la méconnaissance du champ d'application de la loi : ceci vise le cas où l'administration a fait application d'un texte qui n'était pas applicable (*rationae temporis ou rationae materiae*) à l'espèce.

Ces deux premiers types de moyens sont dite d'ordre public, ce qui signifie que le juge doit au besoin les soulever d'office, à la condition toutefois qu'ils ressortent des pièces du dossier.

- 3) - le détournement de pouvoir : un acte est entaché de détournement de pouvoir lorsque l'administration a usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été confiés. Le détournement de pouvoir vise notamment l'hypothèse où un acte administratif est justifié non par la poursuite de l'intérêt général mais par celle d'intérêts privés.

- 4) - la violation de la règle de droit (on distingue au sein de cette catégorie entre la violation d'une règle de fond et la violation d'une règle de procédure ou de forme) : La règle de droit peut aussi bien être issue d'un texte (Constitution, loi, ou règlement) que d'un principe jurisprudentiel (tel que le principe d'égalité).

- 5) - l'erreur de droit : elle consiste, pour l'administration, à fonder une décision sur des critères autres que les critères légaux ou à ajouter une condition aux conditions prévues par la loi,

- 6) - l'erreur matérielle : le Conseil d'Etat admet depuis 1916 qu'il appartient au juge administratif de vérifier la matérialité des faits sur lesquels l'administration fonde ses décisions.

- 7) - l'inexacte qualification juridique ou l'erreur dans l'appréciation des faits :

Dans la plupart des cas, le juge vérifie que les faits justifiaient légalement la décision de l'administration. Lorsque la loi prévoit que le permis de construire peut être refusé si la construction projetée est de nature à porter atteinte au site, le juge, saisi du refus de permis opposé par l'administration, vérifie si la construction était en effet de nature à porter atteinte au site.

3.2. C'est sur ce dernier point seulement qu'existent des variations dans le degré de contrôle du juge.

---

<sup>2</sup> Depuis la réforme du 31 décembre 1987, le Conseil d'Etat essentiellement juge de cassation mais il conserve tout de même une importante compétence de premier ressort, notamment pour connaître des recours formés contre les décrets et les actes réglementaires des ministres

1) Il est des cas où l'appréciation portée par l'administration échappe à tout contrôle du juge. Ces domaines sont aujourd'hui fort rares. Le cas le plus fréquent concerne l'appréciation des mérites des candidats par un jury de concours.

2) Dans d'autres domaines, où l'administration dispose d'une importante marge de pouvoir discrétionnaire, le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint en se bornant à censurer les erreurs manifestes d'appréciation. Il en va ainsi notamment lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité d'une décision fondée sur l'intérêt du service, ou lorsque l'administration décide de ne pas faire usage d'une possibilité qui lui est ouverte par les textes.

3) Dans tous les autres cas, et en règle générale, le juge exerce un contrôle "normal" c'est à dire qu'il accepte de confronter son appréciation à celle de l'administration. Dans le cas où son appréciation des faits n'est pas la même que celle de l'administration, il annule la décision contestée.

### 3.3. Les pouvoirs du juge

Il faut distinguer les pouvoirs de droit commun, qui existent sans texte particulier, et les pouvoirs que le juge tient de textes particuliers dans certaines domaines.

1) Le recours en annulation (recours pour excès de pouvoir) et le recours en indemnité sont ouverts sans texte particulier.

Comme on l'a dit plus haut (2.2.), tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La règle selon laquelle le silence gardé pendant quatre mois par l'administration sur une demande vaut décision de refus permet de contester l'inaction de l'administration, ou son refus d'agir, au même titre que ses actions.

Toute personne s'estimant victime d'un préjudice causé par l'action - ou l'inaction - de l'administration peut former une demande d'indemnité et déférer le refus qui lui sera éventuellement opposé par l'administration devant le juge administratif. S'il juge la requête fondée<sup>3</sup>, le juge condamnera l'administration à verser une somme qu'il déterminera.

2) Dans certains domaines, lorsque des textes l'ont prévu, le juge peut réformer la décision de l'administration.

Dans le contentieux fiscal, le juge de l'impôt a le pouvoir de fixer le montant de l'impôt dû par le contribuable et pas seulement celui d'annuler l'acte d'imposition.

En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, le juge peut non seulement annuler les décisions de l'autorité administrative (autorisant l'exploitation d'une telle installation ou la refusant) mais il peut de lui-même ajouter des prescriptions qui n'avaient pas été prévues par l'auteur de l'acte. Il a donc un véritable pouvoir de reformation de la décision

---

<sup>3</sup> Soit parce qu'il aura constaté l'existence d'une faute de l'administration ayant entraîné un préjudice, soit parce qu'il estimera que l'on se trouve dans un cas où la responsabilité de l'administration peut être engagée sans faute.

3.4. Les modifications récentes ou en cours ont porté sur les pouvoirs d'urgence et sur le pouvoir d'injonction.

1) La loi du 8 février 1995, venant compléter le mécanisme d'astreintes issu de la loi du 16 juillet 1980, a donné au juge administratif le pouvoir de prononcer des injonctions à rencontre de l'administration.

La loi du 16 juillet 1980 a institué une procédure d'astreintes permettant au Conseil d'Etat de condamner l'administration à verser une astreinte après qu'aura été établi son refus d'exécuter une décision de justice. Bien qu'elle n'ait guère été employée pendant les premières années qui ont suivi la promulgation de la loi, cette procédure a montré son efficacité au cours des années les plus récentes. C'est sur le fondement de ces dispositions que le Conseil d'Etat a condamné le Gouvernement à une astreinte aussi longtemps qu'il n'aurait pas pris certains décrets réglementaires qu'il était tenu de prendre en application de la loi. Mais cette procédure était centralisée et elle était lente. La demande d'astreinte ne pouvait être introduite que si l'administration n'avait pas exécuté la décision au bout d'un certain délai.

La loi du 8 février 1995 a ajouté au pouvoir d'astreinte un pouvoir d'injonction tout à fait nouveau en droit administratif français. Elle a en outre confié ce pouvoir à toutes les juridictions administratives (tribunaux administratifs de premier ressort, cours administratives d'appel, et Conseil d'Etat, lorsqu'il statue dans une autre qualité que celle de juge de cassation).

A chaque fois que l'une de ses décisions, et notamment qu'une annulation pour excès de pouvoir, "implique nécessairement" que l'administration prenne une mesure dans un sens déterminé, le juge administratif peut, s'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à l'administration de prendre ces mesures dans un délai déterminé. Et il peut par la même décision, assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur le fondement de ces nouvelles dispositions législatives, les juridictions administratives ont ainsi été amenées à prononcer des injonctions dans les cas suivants :

- après avoir annulé la révocation d'un fonctionnaire, le juge a enjoint à l'administration de le réintégrer ;
- après avoir annulé le refus de visa opposé par le ministère des affaires étrangères au motif que ce refus méconnaissait le droit que l'intéressé tirait de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, le juge a enjoint à l'administration de délivrer le visa demandé ;
- après avoir annulé le refus opposé à une demande de communication de documents administratifs, le juge a enjoint à l'administration de délivrer le document en cause ;
- après avoir annulé le refus du Gouvernement de prendre les décrets d'application d'une loi, le Conseil d'Etat a enjoint au Gouvernement de prendre ces décrets dans un délai déterminé.

2) Une réforme des pouvoirs d'urgence est actuellement à l'étude

Elle vise d'une part à rendre plus facile le sursis à exécution des actes administratifs, sans toutefois instituer un mécanisme de recours suspensif de plein droit et d'autre part à permettre le prononcé d'injonctions provisoires en cas d'urgence.

#### 4. Les juridictions exerçant le contrôle juridictionnel

4.1. Le trait marquant de l'organisation juridictionnelle en France est la dualité de juridiction et l'existence d'un ordre de juridiction spécialisé dans les affaires administratives. Il y a deux ordres de juridiction ayant chacun à sa tête une juridiction suprême unique : le Conseil d'Etat pour l'ordre administratif et la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire.

##### 4.1.1. les différentes catégories de juridictions

On peut distinguer, au sein de l'ordre administratif entre les juridictions de droit commun (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) et les juridictions spécialisées qui relèvent pour la plupart du Conseil d'Etat en cassation (juridictions disciplinaires des ordres professionnels, juridictions financières - Chambre régionale des comptes et Cour des Comptes -).

L'ordre judiciaire présente une organisation plus complexe puisqu'il faut distinguer notamment entre les juridictions civiles et les juridictions pénales, les tribunaux de commerce, les juridictions prud'hommales. L'ensemble de ces juridictions relève en cassation de la cour de cassation.

##### 4.1.2. le nombre d'instances et de juridictions par instances

Dans la plupart des cas, il existe trois niveaux de juridiction pour un litige déterminé. Une juridiction de premier ressort, une juridiction d'appel et un juge de cassation. Cette règle comporte toutefois des exceptions. Ainsi, dans l'ordre administratif certains litiges ne peuvent être portés que devant le tribunal administratif puis devant le Conseil d'Etat juge d'appel (notamment en matière électorale), ou bien devant un tribunal administratif qui statue en premier et dernier ressort et devant le Conseil d'Etat en cassation (pour le référé précontractuel) ou bien encore devant le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort (pour les actes réglementaires des ministres et pour les litiges relatifs à la carrière des fonctionnaires nommés par décret).

##### 4.1.3. Les juridictions administrative sont nettement moins nombreuses que les juridictions judiciaires.

Dans l'ordre administratif, on compte 35 tribunaux, administratifs et 6 cours administratives d'appel (bientôt 7). Dans l'ordre judiciaire, on compte notamment plus de 450 tribunaux d'instance, 180 tribunaux de grande instance et 35 cours d'appel.

#### 4.2, La carrière du juge

##### 4.2.1. Les carrières des magistrats de l'ordre administratif et des magistrats judiciaires sont séparées.

Les magistrats judiciaires sont formés à l'école nationale de la magistrature et affectés dans une juridiction à l'issue de cette formation.

Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives et les

membres du Conseil d'Etat sont recrutés par la voie de l'école nationale d'administration.

4.2.2. Bien qu'il existe des possibilité de passage des fonctions de magistrat judiciaire à des fonctions de magistrat administratif et vice versa de tels passages sont assez rares.

4.2.3. Il existe des voies d'intégration dans la magistrature ouvertes à d'autres catégories professionnelles.

a) Voies d'intégration dans la juridiction administrative

La loi du 6 janvier 1986 relative au statut des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prévoit notamment que des magistrats judiciaires peuvent être recrutés par la voie du tour extérieur. Elle prévoit également que des magistrats judiciaires ou des fonctionnaires issus de l'école nationale d'administration peuvent être détachés dans un tribunal ou une cour administrative d'appel et qu'ils peuvent ensuite être intégrés dans le corps des tribunaux et des cours administratives d'appel.

Le décret du 30 juillet 1963 sur le Conseil d'Etat permet également la nomination au grade de maître des requêtes ou de conseiller d'Etat de personnes extérieures à la juridiction administrative ainsi que le détachement auprès du Conseil d'Etat de fonctionnaires ou de magistrats judiciaires.

b) Voies d'intégration dans la magistrature judiciaire

L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature prévoit également des possibilités d'intégration directe dans la magistrature pour les personnes justifiant d'une expérience professionnelle les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions judiciaires, ce qui concerne notamment les avocats.

L'ordonnance prévoit aussi des possibilités de détachement temporaire dans des fonctions judiciaires pour les fonctionnaires issus de l'école nationale de la magistrature et pour les professeurs des universités.

4.3. La participation de juges non professionnels n'est prévue que pour certains types de juridictions.

Dans l'ordre judiciaire, les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes sont composés de représentants des milieux professionnels (commerçants, salariés et employeurs) et présidés par un magistrat professionnel. En matière pénale, la cour d'assise, compétente pour juger des crimes, est composée de trois juges professionnels et de neuf jurés.

Dans l'ordre administratif quelques juridictions spécialisées sont composées en partie de juges non professionnels. Il en est ainsi notamment pour les juridictions ordinales, telles que les sections disciplinaires du conseil de l'Ordre des médecins, chargées d'assurer le respect de la discipline au sein d'une profession.

4.4. Les recours contre les collectivités publiques à raison de l'activité des services publics administratifs ressortissent à la compétence de la juridiction administrative, qu'il s'agisse d'actions tendant à l'annulation de leurs actes ou à leur condamnation pécuniaire. Mise à part cette règle

générale qui résulte de textes anciens, certaines lois ont attribué des blocs de compétence à un ordre juridictionnel dans certaines matières. Ainsi, les juridictions judiciaires sont compétentes en vertu de la loi du 31 décembre 1957 pour connaître des actions en réparation des dommages causés par un véhicule, même dans le cas où ce véhicule appartenait à une personne publique et était utilisé dans le cadre d'une mission de service public

4.5. Les juridictions administratives sont en principe compétentes pour connaître de tous les actes pris par les personnes publiques dans l'exercice d'une mission de service public administratif et de tous les recours tendant à la condamnation d'une personne publique à la réparation d'un dommage causé dans le cadre d'une telle mission.

Les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître de recours contre l'administration dans plusieurs hypothèses :

- a) en premier lieu, lorsque la loi leur a attribué la compétence dans un domaine déterminé ;
- b) en deuxième lieu, lorsque est en cause une activité dépourvue de caractère administratif telle qu'une mission à caractère industriel et commercial ou un acte de gestion du domaine privé d'une collectivité publique ;
- c) en troisième lieu, lorsqu'un acte de l'administration porte atteinte à une liberté fondamentale et est insusceptible de se rattacher à un pouvoir conféré à l'administration.

4.6. Si le contrôle des actes de l'administration est en principe assuré par le juge administratif il peut arriver que le juge judiciaire et notamment le juge pénal soit amené à se prononcer sur la légalité d'un acte administratif En venu de l'article 111-5 du code pénal : "Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis".

En dehors de cette hypothèse, il n'y a en principe qu'un juge compétent pour se prononcer sur la légalité d'un acte administratif. Si la résolution d'un litige engagé devant le juge judiciaire dépend de la légalité d'un acte administratif le juge judiciaire doit surseoir à statuer pour permettre au juge administratif de se prononcer sur ce point par une décision préjudicielle.

4.7. Au cours des dernières années, il n'y a pas eu de modification substantielle du partage de compétences entre les juridictions administratives et judiciaires. Les principales réformes ont consisté en la création de nouvelles juridictions administratives et ont visé à renforcer les pouvoirs du juge administratif,

4.8. Il n'y a pas de modification substantielle en cours ou en projet en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de l'administration.

## 5. La procédure juridictionnelle

5.1. La procédure est engagée par simple requête qui doit en principe être dirigée contre une décision administrative préalable.

5.2. La procédure est essentiellement écrite.

5.3. Le juge est responsable de l'instruction des affaires. C'est lui qui dirige l'instruction en communiquant la requête aux parties intéressées.

5.4. La preuve est possible par tous moyens.

5.5. Le recours au juge administratif est soumis depuis le 1er janvier 1994 à un droit de timbre de 100 francs.

5.6. Il est possible de bénéficier d'une aide judiciaire notamment pour prendre en charge les frais d'avocat

5.7. Les dérogations au principe de l'obligation du ministère d'avocat sont très larges et notamment tous les recours pour excès de pouvoir sont dispensés du ministère d'avocat.

5.8. La procédure est contradictoire.

5.9. La partie qui gagne le recours peut demander au juge de condamner l'autre partie à lui rembourser les frais de l'instance.

6. La relation entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives

6.1. La plupart des questions de procédure sont soumises à des textes propres à chaque ordre de juridiction. Il n'y a donc pas de dispositif institutionnel permettant d'aboutir à une application uniforme de ces règles.

6.2. Lorsqu'une juridiction est confrontée, dans le cadre d'un litige relevant de sa compétence, à une question relevant de la compétence de l'autre ordre de juridiction, le principe est qu'elle surseoit à statuer et renvoie une question préjudicielle à la juridiction de l'autre ordre.

Lorsqu'une affaire en cours devant le juge civil pose une question relative à la légalité d'un acte administratif le juge civil surseoit à statuer et renvoie les parties devant le juge administratif pour que ce dernier tranche, à titre préjudiciel, la question de la légalité de l'acte administratif en cause.

De la même manière, lorsque le juge administratif est confronté à une question délicate de droit civil (validité d'un contrat entre personnes privées, question relative à la nationalité), il doit surseoir à statuer et renvoyer la question en cause devant la juridiction judiciaire.

6.3. Il n'existe aucun mécanisme permettant de réunir des magistrats de l'ordre administratif et des magistrats de l'ordre judiciaire au sein d'une même formation de jugement.

6.4. Répartition des compétences dans quelques matières :

6.4.1. Le permis de conduire

L'article L.18 du code de la route donne au préfet le pouvoir de suspendre provisoirement le permis de conduire d'un automobiliste qui a commis certaines infractions. L'automobiliste qui a fait l'objet d'une mesure de suspension peut saisir le juge administratif d'une demande

d'annulation de la décision de suspension, Il peut également refuser de se soumettre à cette mesure et en contester la légalité devant le juge pénal qui sera saisi des poursuites entreprises à son encontre. Les conditions de mise en oeuvre du pouvoir de suspension du permis de conduire sont donc définies concurremment par le juge administratif et par le juge pénal.

Dans le système du permis à points issu de la loi du 10 juillet 1989 et du décret du 25 juin 1992, l'automobiliste peut contester la mesure administrative de retrait de points devant la juridiction administrative. Il peut également refuser de se soumettre à la décision par laquelle il lui est enjoint de restituer son permis et contester la légalité des retraits de points devant le juge pénal à l'occasion du jugement des poursuites qui seront éventuellement engagées contre lui.

#### 6.4.2. L'entrée et le séjour des étrangers

En matière d'entrée et de séjour des étrangers, la répartition des rôles entre juge administratif et juge judiciaire (civil et pénal) est plus complexe. Si les décisions de police des étrangers prises par l'administration relèvent par nature du juge administratif elles ont des incidences sur la situation des personnes qui justifient l'intervention du juge judiciaire auquel la Constitution du 4 octobre 1958 reconnaît un rôle de gardien de la liberté individuelle.

Un étranger dépourvu de titre de séjour peut faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière» mesure administrative prononcée par le préfet (article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France). Pour l'exécution de cette mesure, l'administration peut décider de placer l'intéressé en rétention, dans l'attente de son départ du territoire français (article 35 bis).

L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière peut contester cette mesure administrative devant le tribunal administratif qui statue en urgence. Le juge administratif se prononce sur la légalité de la mesure de reconduite à la frontière. La légalité de l'arrêté de reconduite à la frontière est essentiellement liée à celle du refus de titre de séjour. A ce stade, les moyens tirés de l'irrégularité du contrôle d'identité ou de la rétention administrative sont inopérants.

En vertu de l'article 35 bis, c'est le juge civil qui est compétent pour décider de la prolongation de la rétention d'un étranger faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière. La décision du juge civil prononçant le maintien en rétention peut être contestée en appel devant la cour d'appel puis en cassation devant les chambres civiles de la Cour de Cassation. Le maintien en rétention ne pourra être légalement décidé si les conditions de l'arrestation ont été irrégulières.

L'étranger qui refuse de se soumettre à un arrêté de reconduite à la frontière s'expose à des sanctions pénales (jusqu'à trois ans d'emprisonnement en vertu de l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945). Dans le cas où une procédure pénale est engagée, il appartient au juge pénal de vérifier la légalité de l'acte administratif qui sert de fondement aux poursuites. Le juge pénal peut ainsi être amené à vérifier la légalité de l'arrêté de reconduite à la frontière.

#### 6.4.3. Le permis de construire

Le permis de construire - et le refus de permis de construire - sont des actes administratifs qui peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le code de

l'urbanisme précise toutefois les conditions dans lesquelles le juge pénal peut intervenir pour faire respecter les règles d'urbanisme.

Lorsqu'une construction est édiflée en méconnaissance des règles du code de l'urbanisme, elle constitue un délit en vertu de l'article L. 480-4 du code. Dans ce cas, le juge pénal peut ordonner l'interruption des travaux dans l'attente d'une décision au fond sur les poursuites engagées sur le fondement de l'article L. 480-4. Mais, dès qu'un procès verbal constatant une infraction à l'article L. 480-4 a été dressé, le maire peut également prendre un arrêté ordonnant l'interruption des travaux. Cet arrêté est transmis au ministère public et il cesse de produire des effets dès que le juge pénal a statué. A ce stade, il y a donc une compétence concurrente entre le juge pénal et l'administration, qui agit sous le contrôle du juge administratif; compétent pour apprécier la légalité de l'arrêté du maire ordonnant l'interruption des travaux.

Dans le cadre des actions entreprises sur le fondement de l'article L. 480-4, le juge pénal est amené à apprécier la légalité des règles d'urbanisme dont la méconnaissance justifie les poursuites. Toutefois, l'article L. 480-13 prévoit que lorsque la personne poursuivie est titulaire d'un permis de construire, elle ne peut être condamnée qu'après que le juge administratif aura annulé ou constaté l'illégalité de ce permis. Cette disposition déroge à la plénitude de compétence du juge pénal et fait du juge administratif le seul juge de la légalité du permis de construire.

#### 6.4.4. L'expropriation pour cause d'utilité publique

Depuis 1810 la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique fait intervenir successivement l'administration qui déclare une opération d'utilité publique et prend des arrêtés de cessibilité désignant les terrains visés par l'expropriation puis le juge judiciaire qui prononce le transfert de propriété et fixe le montant de l'indemnité versée à l'ancien propriétaire.

Si le juge judiciaire, saisi par le préfet lorsque celui-ci a pris les arrêtés de cessibilité, a le pouvoir de vérifier que les formalités imposées par le code de l'expropriation ont été respectées, il n'a pas le pouvoir d'apprécier la légalité ni des arrêtés de cessibilité, ni de l'acte portant déclaration d'utilité publique. Ces actes ne peuvent être contestés que devant le juge administratif.

Le partage entre la phase administrative et la phase judiciaire de l'expropriation peut conduire à des situations relativement complexes lorsque l'arrêté de cessibilité est annulé par le juge administratif après que l'ordonnance du juge judiciaire prononçant le transfert de propriété est devenue définitive.

#### 6.4.5. Le contentieux fiscal

L'impôt étant établi par une personne publique en application de prérogatives de puissance publique, le contentieux de l'impôt relève en principe de la juridiction administrative. Toutefois, depuis une loi de septembre 1790, aujourd'hui codifiée à l'article L. 199 du livre des procédures fiscales, la juridiction judiciaire est compétente pour connaître des litiges portant sur l'assiette et le calcul des impôts indirects autres que la taxe sur la valeur ajoutée.

Les juridictions judiciaires sont par ailleurs compétentes pour connaître des recours dirigés contre les voies d'exécution mises en oeuvre pour assurer le recouvrement de l'impôt.

6.5. Les décisions d'une juridiction ne peuvent avoir un effet sur une décision ultérieure d'une autre juridiction que dans le cadre de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la première décision.

Les décisions d'annulation pour excès de pouvoir sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée, c'est à dire qu'elles ont un effet erga omnes, qui s'impose également aux juridictions de l'ordre judiciaire.

Le même effet s'attache aux décisions du juge pénal. Le juge administratif est donc tenu par les constatations matérielles qui viennent à l'appui d'une condamnation pénale devenue définitive.

6.6. Règles en matière de litispendance

En principe deux juridictions différentes ne peuvent pas être saisies d'un même litige et être toutes deux compétentes pour en connaître.

La seule règle en la matière est issue de la loi du 20 avril 1932 qui permet la saisine du Tribunal des conflits dans le cas où une contrariété de jugements entraîne un déni de justice. Dans ce cas, le tribunal des conflits règle l'affaire au fond. Cette procédure ne joue toutefois que très rarement (moins de dix fois depuis la promulgation de la loi du 20 avril 1932).