

FRANÇOIS BOURRACHOT

CODE
de
justice
administrative

11^e ÉDITION

EDITIONS
LE MONITEUR

Annotations |
Commentaires |
Jurisprudence |

Préface

Principales modifications intervenues depuis la précédente édition (10^e éd.)

I – Les lois

La loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 porte diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes. Elle modifie (article 16) le régime de l'action devant toutes les juridictions en l'adaptant aux exigences de la directive (UE) 2020/1828. Ainsi, les règles de recevabilité relatives à l'action de groupe sont adaptées afin d'ouvrir cette voie de recours aux « entités qualifiées » et de permettre au juge de prononcer l'irrecevabilité d'une action lorsque le demandeur se trouve en situation de conflit d'intérêts. Les dispositions relatives à la cessation du manquement, à la réparation des préjudices, notamment s'agissant de l'obligation d'information du public incombant au demandeur, de la procédure individuelle de réparation des préjudices et de la médiation sont également complétées. Enfin, une procédure relative aux actions de groupe transfrontière est créée. L'article L. 77-10-1 du CJA est modifié pour renvoyer au régime défini à l'article 16 de la loi. Les articles L. 77-10-2 à L. 77-10-25 sont abrogés. Les dispositions réglementaires correspondantes sont donc en sursis.

La loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture crée des dispositions spéciales régissant le contentieux de certaines décisions en matière agricole (art. 44), pour, à titre principal, à accélérer la prise de décision des juridictions en cas de contentieux contre des projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installations d'élevage. Curieusement cette loi a été adoptée après son décret d'application n° 2024-423 du 10 mai 2024.

La loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 vise à sécuriser et à réguler l'espace numérique. La loi crée un mécanisme de contrôle des opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions administratives dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle (CJA, art. L. 115-1).

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 a été adoptée pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Cette loi est la huitième modification majeure du CESEDA et du CJA en seize ans et la dernière en date des tentatives pour remplacer les frontières par des barrières de papier.

S'agissant du CJA, cette loi marque un retour à la technique du code pilote et code suiveur, celui-ci devenant le code suiveur du CESEDA. Les dispositions du CJA relatives au contentieux des étrangers disparaissent au profit d'un renvoi au CESEDA (CJA, art. L. 776-1 et s.). Sont à relever les hésitations du législateur dans la mise en œuvre des techniques de codification. Ainsi, l'existence d'un CSI n'exclut pas l'existence de dispositions contentieuses dans le CJA.

A été adoptée une loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027. Le titre VI de la loi contient diverses dispositions en matière de

modalités d'accès aux corps de magistrats des tribunaux administratifs, de responsabilité financière des gestionnaires publics, de protection sociale complémentaire des membres de la juridiction administrative et des magistrats financiers et de traitement du contentieux de la tarification sanitaire et sociale. La loi corrige une malfaçon rédactionnelle de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 et vise à ne pas porter une atteinte excessive à l'attractivité des corps de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CJA, art. L. 233-2). La loi rend applicable aux magistrats administratifs le mécanisme de protection sociale complémentaire issu de l'accord conclu par le ministre de la Fonction publique avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Ces dispositions visent à combler un vide juridique en prévoyant que les accords puissent leur être rendus applicables dans des conditions prévues par décret.

Par ailleurs, cette loi institue un serment des juges administratifs (CJA, art. L. 12), un conseil de juridictions dans les TA (CJA, art. L. 221-2-2) et CAA (CJA, art. L. 221-3-1) mais pas au CE, modifie différentes dispositions statutaires et prévoit la disparition des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et le transfert, par voie d'ordonnance, de leur activité aux tribunaux administratifs.

Une loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 vise à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique modifie les articles L. 133-2 et L. 234-5 du CJA pour préciser que les nominations favorisent l'égal accès des femmes et des hommes.

La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 porte la limite de maintien en activité des magistrats administratifs jusqu'à 67 ans, sauf majorations d'un an liées aux enfants, et à 70 ans sur autorisation.

Une loi non codifiée n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne prévoit (article unique) organise un recours devant la juridiction administrative pour les fournisseurs de services d'hébergement et les fournisseurs de contenus concernés par une injonction de retrait au titre des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021.

II – Les décrets

– Un décret n° 2025-634 du 12 juillet 2025 est relatif au régime indemnitaire des membres du Conseil d'État, auditeurs, conseillers d'État et maîtres des requêtes en service extraordinaire.

– Un décret n° 2025-635 du 12 juillet 2025 relatif au régime indemnitaire des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

– Un décret n° 2023-487 du 21 juin 2023 est relatif à l'échelonnement indiciaire des membres du Conseil d'État.

– Un décret n° 2023-488 du 21 juin 2023 est relatif à l'échelonnement indiciaire des magistrats administratifs.

– Un décret n° 2025-146 du 18 février 2025 relatif au retrait des contenus à caractère pédopornographique et des images de tortures ou d'actes de barbarie. Le décret précise les modalités spécifiques de recours devant les juridictions administratives en matière de retrait des contenus à caractère pédopornographique. Il fixe également les modalités d'application de l'expérimentation de l'extension des compétences de l'autorité administrative au retrait des images de tortures ou d'actes de barbarie

prévues par l'article 5 de la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. Il désigne ainsi l'office anti-cybercriminalité (OFAC) comme autorité administrative compétente pour émettre ces demandes. Il prévoit en outre les informations qui peuvent être échangées entre l'office anti-cybercriminalité, la personnalité qualifiée désignée en son sein par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et cette autorité, ainsi que les modalités d'échange de ces informations.

– Un décret n° 2024-1174 du 10 décembre 2024, relatif aux conseils de juridiction des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, précise la composition et le fonctionnement des conseils de juridictions (CJA, art. R. 221-2-1).

– Un décret n° 2024-1168 du 6 décembre 2024, et non une ordonnance comme initialement prévu par l'article 26 du projet de loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, porte transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pour le contentieux de la tarification sanitaire et sociale (CJA, art. R. 312-10-1) et fixe des règles dérogatoires propres à ce plein contentieux (art. R. 431-6-1, R. 779-11 et R. 779-12). Il prévoit enfin les modalités de transfert des procédures en cours vers les juridictions administratives de droit commun.

– Un décret n° 2024-814 du 9 juillet 2024 est relatif à l'amende administrative sanctionnant l'emploi de ressortissants étrangers non autorisés à travailler (CJA, art. R. 312-16).

– Le décret n° 2024-799 du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux, modifie les dispositions réglementaires relatives à la contestation, devant la juridiction administrative, des décisions portant obligation de quitter le territoire français et des décisions administratives qui les accompagnent, des décisions de mise en œuvre d'une décision d'éloignement prise par un autre État membre de l'Union européenne ou de remise d'un ressortissant de pays tiers à un autre État membre au cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention administrative aux fins d'éloignement, des décisions de refus d'entrée au titre de l'asile, des décisions relatives aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile et des décisions de transfert dans le cadre du règlement dit Dublin. Il comporte également des dispositions applicables à la tenue des audiences devant le juge administratif ou le juge judiciaire, le cas échéant, en recourant à des moyens de télécommunication audiovisuelle. S'agissant du CJA, le décret modifie les articles R. 776-1 et suivants pour les transformer en dispositions de renvoi au CESEDA. Les dispositions abrogées ne sont donc plus commentées.

– Un décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024 est relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant et transforme la commission en tribunal.

– Un décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 porte adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales et adapte les règles du contentieux administratif principalement s'agissant d'ouvrages hydrauliques agricoles et d'installations d'élevage (CJA, art. R. 77-15-1 et s.). En matière d'ouvrages hydrauliques agricoles, le décret confie au tribunal administratif de Paris la compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, d'une liste de décisions administratives. En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement relatives à l'élevage de bovins, de porcs, de lapins, de volailles et de gibiers à plumes, ainsi qu'à la

pisciculture, aux couvoirs et à l'élevage intensif de volailles ou de porcs, le décret confie aux tribunaux administratifs une compétence en premier et dernier ressort. Pour ces ouvrages et installations agricoles, le décret institue une cristallisation des moyens ainsi qu'une obligation de notification des recours et prévoit que le tribunal doit juger en dix mois. Pour l'ensemble des installations classées pour la protection de l'environnement et des installations, ouvrages, travaux, activités, le décret réduit le délai de recours des tiers de quatre mois à deux mois.

– Un décret n° 2024-286 du 29 mars 2024 est relatif à la protection sociale complémentaire des membres du Conseil d'État, des magistrats administratifs et des agents du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile. Ce décret rend applicables les stipulations de l'accord interministériel relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État du 26 janvier 2022 et de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties de prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État du 20 octobre 2023 applicables aux membres du Conseil d'État et aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Il détermine la composition de la commission paritaire de pilotage et de suivi du Conseil d'État mentionné à l'article 28 du décret du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

– Un décret n° 2024-167 du 1^{er} mars 2024 crée la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et modifie en conséquence le Code de justice administrative.

– Un décret n° 2023-1419 du 29 décembre 2023 portant diverses modifications aux dispositions applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement donne compétence au Conseil d'État en premier ressort pour les servitudes instituées par les articles L. 323-4 et L. 323-5 du Code de l'énergie, et les décisions prises en application de l'article L. 121-8-1 du Code de l'environnement.

– Un décret n° 2023-1417 du 29 décembre 2023 portant application de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et fixant les conditions et limites de certaines demandes de raccordement au réseau électrique donne compétence en premier ressort à la CAA de Paris pour connaître des litiges relatifs aux décisions prises en application de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (CJA, art. R. 311-2).

– Un décret n° 2023-1338 du 28 décembre 2023, relatif au statut des magistrats administratifs, procède à des ajustements et adaptations rendues nécessaires par la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 et par les décrets n° 2023-486 et n° 2023-488 du 21 juin 2023.

– Un décret n° 2023-488 du 21 juin 2023 est relatif à l'échelonnement indiciaire des magistrats administratifs.

– Un décret n° 2023-487 du 21 juin 2023 est relatif à l'échelonnement indiciaire des membres du Conseil d'État.

– Un décret n° 2023-486 du 21 juin 2023 modifie le statut des magistrats administratifs notamment les règles de reclassement des anciens contractuels de droit public, et fixe le nouvel échelonnement des différents grades et emplois, ainsi que les règles de reclassement dans les nouvelles grilles.

– Un décret n° 2023-485 du 21 juin 2023 est relatif à l'échelonnement des grades et emplois et au reclassement indiciaire des membres du Conseil d'État et portant diverses dispositions modifiant le code de justice administrative. Ce décret modifie plusieurs dispositions relatives au fonctionnement du Conseil d'État (nomination des présidents adjoints de la section du contentieux et des présidents de chambre de cette section ; participation à des missions d'intérêt général). Il fixe en outre les conditions de reclassement des membres du Conseil d'État dans la nouvelle grille indiciaire adoptée. Il apporte enfin quelques modifications de la procédure administrative contentieuse avec l'élargissement de l'utilisation de Télérecours citoyens et l'introduction de la possibilité pour le juge d'autoriser une partie à participer, pour un motif légitime, à une audience devant une juridiction administrative par visioconférence.

– Un décret n° 2023-484 du 21 juin 2023, relatif au statut des membres du Conseil d'État, met à jour le statut des membres du Conseil d'État (suppression de la position de délégation, règles sur le détachement, classement indiciaire des anciens contractuels de droit public, précision sur la mobilité statutaire). Il fixe en outre le nouvel échelonnement indiciaire applicables aux membres du corps et à l'emploi d'auditeur. Il modifie en conséquence le décret du 24 octobre 1985 pour rendre applicable aux membres du Conseil d'État et aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel le barème de correspondance entre indices bruts et majorés.

– Un décret n° 2023-468 du 16 juin 2023 est relatif à l'expertise devant les juridictions administratives et judiciaires. Ce décret réforme et modernise la procédure d'expertise devant les juridictions administratives, suivant les recommandations du groupe de travail dont le rapport portant sur l'expertise devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel a été remis au vice-président du Conseil d'État le 20 décembre 2021 (modification des articles R. 221-9 et suivants du CJA, article R. 221-15-1 sur la prestation de serment, suppression du deuxième alinéa de l'article R. 532-1 par l'article 17 du décret, le « référé préventif » étant désormais prévu à l'article R. 532-1-1, modification des articles R. 621-1 et suivants et de l'article R. 761-5).

– Un décret n° 2023-432 du 3 juin 2023 est relatif au retrait des contenus à caractère terroriste en ligne et a été pris en application des articles 6-1-1 et 6-1-5 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et précise les modalités dérogatoires de recours contre les injonctions de retrait devant les juridictions administratives (CJA, art. R. 773-52 et s.).

– Un décret n° 2023-372 du 15 mai 2023, relatif à la déconcentration de la représentation de l'État devant les cours administratives d'appel pour les contentieux relatifs aux éoliennes, modifie le code de justice administrative en insérant un article L. 432-12-1 pour prévoir que, pour les litiges nés de l'activité des services de la préfecture et relatifs aux décisions en matière d'éolien terrestre mentionnées à l'article R. 311-5, qui relèvent des cours administratives d'appel en premier et dernier ressort, le préfet est compétent pour présenter les mémoires et observations produits au nom de l'État.

– Le décret n° 2023-30 du 25 janvier 2023, relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public, réforme d'abord les modalités et conditions d'accès à l'Institut national du service public en tant qu'il crée une voie « générale » et une voie « Orient » ainsi qu'un troisième concours pour cette dernière. Il modifie les conditions d'éligibilité aux concours internes et abaisse la plage d'éligibilité pour le troisième concours à 6 années d'expérience professionnelle.

– Un décret n° 2023-10 du 9 janvier 2023, relatif aux procédures orales d'instruction devant le juge administratif, pérennise deux procédures d'instruction orale des affaires, expérimentées préalablement par la section du contentieux du Conseil d'État pendant près de deux ans. Désormais pourront avoir

lieu devant celle-ci comme devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel des séances orales d'instruction et des audiences publiques d'instruction (CJA, art. R. 625-1 et R. 625-2).

– Le décret n° 2022-1519 du 6 décembre 2022 est relatif aux modalités de recrutement des maîtres des requêtes en service extraordinaire et conseillers référendaires en service extraordinaire par la voie « action publique ». Le décret fixe les modalités de recrutement des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 133-9 du Code de justice administrative conformément à l'article 9 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

– Un décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 est relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Le décret modifie le Code de justice administrative en créant un nouvel article R. 311-6 qui prévoit que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel statuent dans un délai de dix mois pour les litiges portant sur les décisions, y compris de refus, relatives à certains types d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Il fixe la liste des décisions concernées. Le délai de recours contentieux contre ces décisions devant le tribunal administratif est de deux mois et il n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Cet article prévoit également que le délai pour les tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour statuer sur la suite à donner au litige est de six mois à compter de la réception de la mesure de régulation ordonnée, lorsqu'il a été fait usage des pouvoirs de régularisation prévus par l'article L. 181-18 du Code de l'environnement ou l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme.

– Un décret n° 2022-1275 du 29 septembre 2022 est relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes au projet de terminal méthanier flottant dans la circonscription du grand port fluvio-maritime de l'axe Seine (site du Havre). Le décret crée un régime contentieux spécifique applicable aux décisions relatives à l'installation, la mise en service et l'exploitation du projet de terminal méthanier flottant au Havre, mentionné à l'article 30 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Il donne compétence, à partir du 1^{er} octobre 2022, au tribunal administratif de Rouen pour statuer en premier et dernier ressort sur l'ensemble de ces décisions, à l'exception de celles relevant du Conseil d'État. Le tribunal doit statuer dans un délai de dix mois. Le décret prévoit également que le délai de recours contentieux contre les décisions prises à compter du 1^{er} octobre 2022 est d'un mois et n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Il prévoit enfin que les tribunaux administratifs qui auraient été précédemment saisis, avant le 1^{er} octobre 2022, de recours contre de telles décisions, y statuent en premier et dernier ressort (CJA, art. R. 811-1-2).

– Un décret n° 2022-962 du 29 juin 2022 est relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France. Le décret institue, conjointement avec le décret n° 2022-963 du 29 juin 2022, un recours administratif préalable obligatoire pour la contestation des refus d'autorisations de voyage relevant du système ETIAS, dont l'organisation est inspirée de la procédure existante en matière de refus de visas d'entrée en France ; ces décrets modifient également les règles de contestation des refus de visas (recours administratif préalable et recours contentieux) en prévoyant notamment : la mise en place d'un régime différencié d'examen du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) selon la nature de l'autorisation sollicitée : la commission des recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France reste compétente

pour les visas de long séjour, tandis que le sous-directeur des visas devient compétent pour les visas de court séjour et les autorisations de voyage ETIAS ; la réduction à 30 jours des délais de saisine de l'autorité compétente (RAPO) ; la suppression du délai de distance pour la saisine de la juridiction administrative, et la neutralisation, s'agissant des décisions prises par la commission des recours, de la règle selon laquelle les délais de recours dirigés contre les décisions prises par une instance collégiale ne courent qu'à compter de la notification d'une décision expresse ; la compétence du tribunal administratif de Nantes pour les refus d'autorisations de voyage, ainsi que les retraits et abrogations ; la compétence de cette même juridiction en premier et dernier ressort pour les refus de visas de court séjour et les refus d'autorisations de voyage (CJA, art. R. 312-18, R. 775-5 et R. 811-1).

III – La jurisprudence

Plus de 200 décisions ont été intégrées à cette nouvelle édition.

L'année 2022 a été marquée par une nouvelle extension du « contrôle dynamique » appréciant la légalité d'une décision à la date à laquelle le juge statue (Voir le Rapport public des juridictions administratives 2022, p. 81 et 82.).

L'année 2023 a été marquée par deux décisions de l'assemblée du Conseil d'État définissant l'office du juge administratif. Saisi de la méconnaissance de l'obligation de port par les forces de l'ordre de leur identifiant individuel (RIO) résultant des dispositions réglementaires en vigueur, le Conseil d'État a défini l'office du juge dans le cadre du recours pour excès de pouvoir assorti d'une injonction ou « REP-injonction » (CE, ass., 11 octobre 2023, Ligue des droits de l'Homme et autres et Syndicat de la magistrature et autres, n° 467771 et 467781, *Lebon* ; CJA, art. L. 911-1et s.).

La question des contrôles d'identité discriminatoires, première action de groupe dont le Conseil d'État était saisi, lui a permis d'une part de rappeler les obligations de l'administration, d'autre part, de définir l'office du juge du manquement et ses limites (CE, ass., 11 octobre 2023, Amnesty International France et autres, n° 454836, *Lebon* ; CJA, art. L. 77-10-6).

L'année 2024 est marquée par une décision d'assemblée définissant la portée des exigences d'indépendance et d'impartialité qui font partie des principes généraux applicables à la fonction de juger dans un État de droit (CE ass., 15 avril 2024, n° 469719, *Lebon*).

L'année 2024 est également marquée par une décision de la section du contentieux d'une grande importance pratique. Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, telles les dispositions relatives à la contestation des élections politiques ou celles prévoyant des délais exprimés en heures ou expirant à un horaire qu'elles précisent, la date à prendre en considération pour apprécier si un recours contentieux adressé à une juridiction administrative par voie postale a été formé dans le délai de recours contentieux est celle de l'expédition du recours, le cachet de la poste faisant foi (CE sect., 13 mai 2024, n° 466541, *Lebon* ; CJA, art. R. 413-5 et R. 421-1 et s.).

Et une décision, relative au droit de se taire (art. 9 de la DDHC), en définit les conséquences sur les procédures de sanction ayant le caractère de punitions (CE sect., 19 octobre 2024, n° 490952, *Lebon*).

François Bourrachot

Président du corps des magistrats des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel honoraire

Sommaire général

	Table des abréviations et des sigles	17
	Préliminaire au titre préliminaire.....	19
	Titre préliminaire	23
I	Le Conseil d'État.....	51
II	Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	187
III	La compétence.....	403
IV	L'introduction de l'instance de premier ressort	509
V	Le référé	621
VI	L'instruction	799
VII	Le jugement.....	955
VIII	Les voies de recours	1223
IX	L'exécution des décisions.....	1317
	Annexe.....	1373
	Index alphabétique.....	1411
	Table des matières.....	1419

Table des abréviations et des sigles

AJDA	L'Actualité juridique – Droit administratif
art.	article
BAJ	bureau d'aide juridictionnelle
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile
c/	contre
CAA	cour administrative d'appel
Cass. civ.	arrêt de la Cour de cassation, chambre civile (1 ^{re} civ. : 1 ^{re} chambre ; 2 ^e civ. : 2 ^e chambre ; 3 ^e civ. : 3 ^e chambre)
Cass. com.	arrêt de la Cour de cassation, chambre commerciale
Cass. crim.	arrêt de la Cour de cassation, chambre criminelle
Cass. soc.	arrêt de la Cour de cassation, chambre sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	arrêt du Conseil d'État
CE ass.	arrêt de l'assemblée du Conseil d'État
CE avis	avis du Conseil d'État
CE sect.	arrêt de section du Conseil d'État
CEDH	arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
CESDHLF	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
C. élect.	Code électoral
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
C. mon.	Code monétaire et financier
CNAC	Commission nationale d'aménagement commercial
CNACI	Commission nationale d'aménagement cinématographique

TABLE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

CNDA	Cour nationale du droit d’asile
COJ	Code de l’organisation judiciaire
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CPC	Code de procédure civile
CRPA	Code des relations entre le public et l’administration
CSTACAA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel
C. urb.	Code de l’urbanisme
Dr. adm.	Droit administratif
DUP	déclaration d’utilité publique
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
JCPA	Juris-Classeur périodique (Semaine Juridique – Administration et collectivités locales)
JCPG	Juris-Classeur périodique (édition générale)
JO Sénat	Journal officiel, débats du Sénat
JO	Journal officiel de la République française
JOAN	Journal officiel, débats de l’Assemblée nationale
JOUE	Journal officiel de l’Union européenne
JRCE	juge des référés du Conseil d’État
<i>Lebon T.</i>	Tables du recueil Lebon
<i>Lebon</i>	Recueil des décisions du Conseil d’État statuant au contentieux et du Tribunal des conflits, des arrêts des cours administratives d’appel, et des tribunaux administratifs
LPF	Livre des procédures fiscales
OPAC	office public d’aménagement et de construction
OQTF	obligation de quitter le territoire français
plén.	arrêt de formation plénière
PLU	plan local d’urbanisme
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	recours préalable obligatoire
Rec. CJCE	Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
RJF	Revue de jurisprudence fiscale
TA	tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

Préliminaire au titre préliminaire...

Le Code de justice administrative regorge de précisions touchant les statuts des membres des juridictions aussi bien que la façon dont se déroulent l'instruction et le jugement des requêtes. Son livre préliminaire a vocation à présenter les colonnes fondamentales qui tiennent le temple, mais étrangement on y cherche vainement les orientations ou principes qui commandent l'intervention du juge administratif. Sauf dans les Livres V et IX, et aux articles L. 77-10 à L. 77-12 et suivants, relatifs aux actions de groupe ou en reconnaissance de droits, le lecteur souhaitant savoir ce qu'on peut demander à ces juridictions et ce qu'on peut en obtenir demeure sur sa faim... À quoi bon, dira-t-on, les justiciables ont une notion assez précise de l'office du juge de l'excès de pouvoir et du juge de plein contentieux. Juge de la légalité sanctionnant par l'annulation l'illégalité qu'il constate, juge de la responsabilité rétablissant par sa condamnation un équilibre financier compromis par un fait de l'administration, le plan du temple est simple à percevoir... Abstraction faite des questions de responsabilité, la grand'messe a été dite par le Conseil constitutionnel les 23 janvier 1987 et 28 juillet 1989 : « À l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité » (Cons. const., 23 janvier 1987, déc. n° 86-224 DC – Cons. const., 28 juillet 1989, déc. n° 89-261 DC).

Ce plan correspondait à peu près aux cérémonies juridictionnelles célébrées jusqu'à un passé assez récent. À peu près, car il eût en tout état de cause fallu beaucoup de prescience au justiciable de 1900 pour deviner ce qu'allait devenir le régime de la responsabilité de la puissance publique, fruit d'une permanente création jurisprudentielle, comme l'amoureux du recours pour excès de pouvoir pouvait difficilement prévoir que son juge en viendrait un jour à reconnaître un manquement aux règles de légalité sans pour autant prononcer l'annulation de l'acte mal édicté (CE ass., 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033, *Lebon*, inspiré de la loi du 17 mai 2011 et précisé en dernier lieu par : CE ass., 19 juillet 2017, Association citoyenne « Pour E... Pays Catalan », n° 403928).

Mais le temple tenait bon, sans trop trembler (même si la loi n° 95-125 du 8 février 1995 mettait à mal le principe selon lequel il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration). Il a pu donc apparaître légitimement superflu d'en rappeler le plan.

Aujourd'hui la simplicité du temple n'est plus, et l'office du juge administratif change sur plus d'un point. Entendons-nous : ces changements ne sont pas nécessairement l'expression d'un bouleversement à regretter, voire à bannir. Mais, affectant la nature même de la mission du juge administratif et de sa relation à l'administré et au justiciable, ils auraient ou devront avoir leur place dans la présentation des colonnes du temple qui accueillent le lecteur du Code de justice administrative.

Une nouvelle chapelle s'est ouverte dans cette église, et mériterait d'être exposée : le juge administratif rompt de plus en plus le lien entre illégalité et annulation, lien qui fut consubstantiel à sa mission. Outre la jurisprudence *Danthony* précitée, la notion de « régularisation » fait son apparition dans le contentieux de l'excès de pouvoir, notamment en matière d'urbanisme, et cela appellera

une présentation dans le Code de justice administrative, puisque cela modifie fondamentalement l'office du juge de l'excès de pouvoir et sa relation à l'action administrative.

Autre exemple : la procédure est écrite mais aucune disposition du Code de justice administrative ne contient cette affirmation, qui se déduit d'autres dispositions présentant l'oralité comme une exception, notamment en matière de référé. Un décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 prévoit, devant le Conseil d'État, à titre expérimental pour une durée de dix-huit mois, la possibilité pour une formation chargée de l'instruction d'organiser une séance orale d'instruction et, pour une formation de jugement, de tenir une audience d'instruction. Cette expérimentation a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2022 par le décret n° 2022-387 du 18 mars 2022, puis pérennisée et étendue aux TA et CAA par le décret n° 2023-10 du 9 janvier 2023. Le principe du caractère écrit de la procédure connaît ainsi une nouvelle exception sans être affirmé dans le Code de justice administrative.

Autre exemple : Le caractère inquisitorial de la procédure et l'obligation pour le juge d'instruire ne sont affirmés que par des dispositions réglementaires du CJA et la jurisprudence. Cette affirmation et son nécessaire équilibre avec les secrets protégés par la loi pourrait faire l'objet de dispositions législatives préliminaires.

Autre exemple : Plutôt que de multiplier les dispositions spéciales supprimant un degré de juridiction ou donnant une compétence de premier ressort à des juridictions d'appel ou de cassation pour abrégier les délais de jugement, ne serait-il pas envisageable de prévoir une disposition générale permettant, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de renvoyer telle affaire au Conseil d'État dès lors qu'il y a une quasi-certitude que ce dernier en connaîtra en cassation (voir D. Chabanol, et Ch. Lapp, chronique « la justice et le temps, quelques pistes de réforme », Dalloz, n° 8, 29 février 2024, nos 369 à 372).

Autre exemple envisageable : le « rescrit juridictionnel » est dans les tuyaux administratifs, malgré un avis réservé du Conseil d'État (CE ass., avis, 23 novembre 2017, n° 393744, pts 68 et s.), au moins sous une forme expérimentale : ainsi en dispose l'article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, pour un État au service d'une société de confiance (dite « ESSOC »). Sans doute un code ne doit-il pas contenir de dispositions provisoires ou expérimentales, mais il y faudra songer lorsque, passé le délai d'épreuve de trois ans, il sera envisagé, comme c'est probable, de transformer cet essai. Il s'agit de permettre à l'auteur ou au bénéficiaire d'une décision, s'agissant de mesures non réglementaires prenant place dans une opération complexe, et intervenant dans le domaine de l'expropriation, de l'urbanisme ou de la santé, de saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à apprécier la légalité externe de cette décision, toutes mesures étant prises pour que des tiers intéressés puissent intervenir dans la procédure. Pour mener à bien la mission qui lui est confiée, le tribunal peut soulever d'office tout moyen de légalité externe, même s'il n'est pas d'ordre public. Si le tribunal constate la légalité externe de la décision en cause, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne peut plus être invoqué par voie d'action ou par voie d'exception à l'encontre de cette décision, alors que pourront se dérouler d'autres procès mettant en cause la légalité interne de la décision. Ce juge à qui il n'est demandé que de formuler une « appréciation de régularité », qui ne pourra être remise en cause ultérieurement, et qui va s'abstraire du procès tel qu'on le lui propose pour se livrer à une sorte d'audit de la régularité externe de la décision, sera plus un inspecteur général qu'un juge ! Caractère renforcé par la décision n° 2019-794 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 28 juin 2019, qui, sous forme d'une réserve d'interprétation, enjoint au tribunal saisi dans ce cadre d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires pour rendre sa décision. Voici donc notre juridiction tenue de relever d'office tous les moyens de légalité externe,

lors même qu'ils ne sont pas d'ordre public (de quelle portée devient alors cette dernière notion ?), et plus encore tenue de prescrire toute mesure d'instruction aux fins de vérifier le bien-fondé de moyens qu'elle relève d'office, ce qu'une jurisprudence bien arrêtée proscrivait (CE, 21 octobre 1959, Korsec, *Lebon*, p. 533).

Les deux syndicats de magistrats administratifs (Union syndicale des magistrats administratifs et Syndicat de la juridiction administrative) voient dans un tel mécanisme un outil de nature « à manipuler l'office du juge au profit de l'administration », mais leur recours contre le décret le décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 relatif à l'expérimentation des demandes en appréciation de régularité a été rejeté (CE, 25 mars 2020, Union syndicale des magistrats administratifs et Syndicat de la juridiction administrative, n° 427650), le Conseil d'État jugeant que « les dispositions du décret attaqué, qui poursuivent un objectif d'intérêt général tiré de la sécurité juridique des opérations complexes en cause et qui sont proportionnées à l'objectif poursuivi, ne méconnaissent pas le droit à un recours effectif garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Ces nouvelles perspectives affectant singulièrement l'office du juge mériteront de figurer au frontispice du Code de justice administrative !

Titre préliminaire**Champ d'application****Art. L. 1**

Le présent code s'applique au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.

Texte source

– Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000, article 1^{er}.

Commentaires

Ainsi qu'en dispose cet article, le présent code, dont le titre a reçu l'onction législative (loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999), régit les seules juridictions administratives de droit commun. Toutes les juridictions spécialisées y échappent, ce qui ne signifie pas nécessairement que des règles ou principes qu'il contient ne leur sont pas applicables (ainsi, par exemple, du recours en rectification d'erreur matérielle : CE, 27 novembre 2013, n° 363388, *Lebon T.*, ou de l'ouverture d'une voie de cassation). Leurs règles d'organisation et de fonctionnement sont contenues, la plupart du temps, dans les codes régissant les matières dont elles ont à connaître (Code de la santé publique pour les juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins ; Code des juridictions financières pour les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes ; Code de l'entrée ou du séjour des étrangers et du droit d'asile pour la Cour nationale du droit d'asile, par exemple). De principe, il est jugé qu'une juridiction administrative (en l'espèce la Cour nationale du droit d'asile) doit observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition formelle ou n'est pas incompatible avec son organisation : tel est le cas du principe du contradictoire (CE, 10 décembre 2008, *Islam*, n° 284159, *Lebon T.*) ou de l'obligation d'informer les requérants de ce que la juridiction se propose de relever d'office un moyen d'ordre public (CE, 14 mars 2011, *Ahmad*, n° 329909, *Lebon*, revenant sur : CE, 28 février 1996, *Kola*, n° 145062, *Lebon T.*). Tel est également le cas du pouvoir d'instruction du juge administratif, combiné avec le caractère contradictoire de la procédure et la nécessité d'assurer la confidentialité des éléments d'information relatifs aux demandeurs d'asile (CE sect., 1^{er} octobre 2014, *Erden*, n° 349560, *Lebon*), principe qui avait été formalisé au demeurant par le décret n° 2013-751 du 16 août 2013.

La solution a été identique s'agissant des juridictions de pensions qui doivent, entre autres, respecter « la règle générale de procédure applicable aux juridictions administratives, selon laquelle la décision juridictionnelle est rendue publiquement » (CE, 24 avril 2013, *Boualem*, n° 350705, *Lebon T.*).

Pas plus le Code de justice administrative ne régit-il le Tribunal des conflits, lequel ne saurait être rattaché à l'un ou à l'autre des ordres de juridictions. Il en va de même, pour la même raison, des dispositions relatives à l'aide juridique issues de la loi du 10 juillet 1991. Toutefois des dispositions spéciales peuvent étendre les dispositions du CJA à d'autres juridictions. Ainsi, l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels (*JORF* n° 0088 du 14 avril 2022) prévoit que les dispositions du Code de

justice administrative sont applicables à la Cour nationale de discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation lorsqu'elle statue dans sa composition présidée par un membre du Conseil d'État. De même, l'article 3 du décret n° 2022-381 du 16 mars 2022 portant modification de la procédure disciplinaire de l'ordre des pharmaciens prévoit que « Les dispositions des articles R. 411-4 et R. 411-5, du deuxième alinéa de l'article R. 411-6, de la première phrase de l'article R. 412-2 et de l'article R. 413-5 du Code de justice administrative sont applicables devant les chambres de discipline et que les dispositions du premier alinéa de l'article R. 411-1 du même code sont applicables devant la chambre de discipline nationale. ». Le décret n° 2019-1286 du 3 décembre 2019 portant modification des dispositions relatives à la procédure disciplinaire des ordres des professions médicales et paramédicales contient des dispositions analogues (article 5). Les dispositions du CJA relatives aux téléprocédures sont applicables devant la Cour nationale du droit d'asile (décret n° 2021-274 du 11 mars 2021, *JORF* n° 0062 du 13 mars 2021). En l'absence de dispositions propres à l'aide juridictionnelle devant les autres juridictions administratives, celles du CJA s'appliquent (décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, article 130, *JORF* n° 0314 du 29 décembre 2020).

S'agissant du champ d'application dans le temps du CJA, il est susceptible d'être suspendu ou modifié pendant un état d'urgence (atteintes graves à l'ordre public et calamité publique) : les règles relatives à l'état d'urgence sont définies par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, modifiée notamment par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 et profondément remaniée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015. L'article L. 213-1 du Code de la sécurité intérieure renvoie à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et l'article L. 2131-1 du Code de la défense précise que ce régime ne peut être cumulé avec celui de l'état de siège.

Mais, le décret par lequel le président de la République déclare l'état d'urgence, en vertu de la loi du 3 avril 1955, n'est pas un acte de gouvernement dès lors que l'intervention du Parlement, appelé à décider de la prorogation de ce régime d'exception, n'est pas certaine au moment de l'édition du décret. Le juge administratif est dès lors compétent pour en connaître.

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les motifs justifiant le prononcé d'une assignation à résidence.

Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence.

La loi du 3 avril 1955 est compatible avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment avec celles de son article 15 (CE sect., 11 décembre 2015, n° 395009, Domenjoud, *Lebon*). À notre connaissance, ce régime, qui a été appliqué six fois, ne s'est pas accompagné de règles de procédure juridictionnelle

Cette onzième édition du *Code de justice administrative*, référence incontournable en matière de procédure administrative contentieuse, tient compte des nombreuses évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles intervenues depuis la précédente jusqu'à juillet 2025. Elle intègre notamment :

- la loi du 30 avril 2025 (qui adapte les actions de groupe aux exigences du droit de l'Union européenne), la loi du 24 mars 2025 (relative au contentieux agricole), la loi du 21 mai 2024 (renforçant entre autres les pouvoirs de sanction de l'Arcom en matière de protection en ligne des mineurs) ou encore la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, etc. ;
- parmi les textes réglementaires, on peut citer le décret du 18 février 2025 sur le retrait des contenus pédopornographiques ainsi que le décret du 6 décembre 2024 qui porte transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pour le contentieux de la tarification sanitaire et sociale ;

– enfin, plus de 200 décisions ont été intégrées illustrant les dernières évolutions jurisprudentielles.

Afin de mieux appréhender les principes et leur application, ce code rapproche les articles législatifs et réglementaires correspondants.

Grâce à son annexe reproduisant les principales dispositions du Code de l'urbanisme et une sélection des arrêts les plus significatifs en la matière, cet ouvrage constitue un outil complet pour tout praticien du contentieux administratif, qu'il soit magistrat, avocat, responsable d'association ou plus largement pour toute personne intéressée par la matière.

François Bourrachot, magistrat administratif honoraire, a été premier vice-président de la cour administrative d'appel de Lyon, et a enseigné en qualité de professeur associé à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne (droit fiscal, droit des procédures administratives et droit du contentieux administratif).

