

Dalloz Professionnels

---

# Pratique du contentieux administratif

Afin de vous permettre de découvrir les aspects originaux de Pratique du contentieux administratif, nous vous présentons cet ouvrage à travers des extraits choisis.

## Sommaire

### Extraits de dossiers

- ▶ La représentation des parties
- ▶ Les incidents de l'instruction
- ▶ Les moyens d'investigation
- ▶ Les référés
- ▶ Contentieux du droit des étrangers
- ▶ Contentieux social
- ▶ Contentieux du droit au logement opposable
- ▶ Contentieux fiscal : contentieux de l'urgence

### Extraits des index

- ▶ Index thématique
- ▶ Index de jurisprudence citée
- ▶ Index des textes officiels cités

© DALLOZ ❧ NOVEMBRE 2011

ISSN 1762-0538  
N° CPPAP 0414 T 81757

Directeur de la publication : Renaud Lefebvre

**AJDA**  
**DALLOZ**

# Sommaire

## Dossier 100. L'évolution du contentieux administratif

- section 1. La juridiction administrative
- section 2. Le contentieux administratif

## PARTIE I. LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

### Dossier 110. L'organisation de la juridiction administrative

- section 1. Les tribunaux administratifs
- section 2. Les cours administratives d'appel
- section 3. Le Conseil d'État

### Dossier 120. Le statut de la juridiction administrative

- section 1. L'existence et la compétence exclusive de la juridiction administrative
- section 2. L'indépendance et l'impartialité de la juridiction administrative

### Dossier 130. La compétence « externe » de la juridiction administrative

- section 1. La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction
- section 2. Le Tribunal des conflits
- section 3. Les questions préjudicielles

### Dossier 140. La compétence « interne » au sein de la juridiction administrative

- section 1. La compétence de premier ressort
- section 2. La compétence en appel
- section 3. La compétence en cassation
- section 4. Autres mécanismes de détermination de la compétence interne

## PARTIE II. L'INSTANCE

### Dossier 210. La représentation des parties

- section 1. Le ministère d'avocat
- section 2. La représentation des personnes morales

### Dossier 220. La recevabilité des recours

- section 1. Les conditions relatives au requérant
- section 2. Les conditions relatives aux délais
- section 3. Les conditions relatives à la nature de l'acte
- section 4. Les conditions liées à l'exercice de recours administratifs

### Dossier 230. La requête

- section 1. Les règles de forme de la requête
- section 2. Les moyens de l'instance

### Dossier 235. La question prioritaire de constitutionnalité

- section 1. Le champ d'application de la procédure
- section 2. La recevabilité et l'instruction de la QPC
- section 3. Les conditions de transmission au Conseil d'État et au Conseil constitutionnel
- section 4. La décision sur la QPC
- section 5. La décision du Conseil constitutionnel et ses effets
  - A – Exemple de mémoire distinct soulevant une question prioritaire de constitutionnalité

### Dossier 240. L'instruction sans incidents

- section 1. L'ouverture de l'instruction
- section 2. Le déroulement de l'instruction
- section 3. Les mesures d'investigation du juge
- section 4. La clôture de l'instruction

- section 5. L'instruction dans les procédures spéciales

### Dossier 250. Les incidents de l'instruction

- section 1. Les demandes incidentes
- section 2. L'inscription de faux
- section 3. La reprise d'instance
- section 4. La péremption d'instance
- section 5. Changement d'avocat et désaveu d'avocat
- section 6. Le désistement
- section 7. Le non-lieu à statuer

### Dossier 260. Les moyens d'investigation

- section 1. L'expertise
- section 2. L'enquête par témoins
- section 3. La visite des lieux
- section 4. La vérification d'écritures
- section 5. La vérification administrative
- section 6. L'*amicus curiae* et le consultant technique

### Dossier 270. Le jugement

- section 1. Les préliminaires de la séance de jugement
- section 2. L'avertissement de l'audience
- section 3. L'abstention et la récusation des membres du tribunal
- section 4. La séance de jugement et le délibéré
- section 5. La décision
- section 6. Les frais et dépens
- section 7. L'expédition et la notification

### Dossier 280. L'exécution du jugement

- section 1. Le contenu de l'obligation d'exécution
- section 2. Les sanctions du droit administratif général
- section 3. Les sanctions du droit financier
- section 4. L'exécution amiable
- section 5. Les injonctions
- section 6. Les astreintes
- section 7. Respect des décisions de justice et validations législatives

### Dossier 290. Les référés

- section 1. Le juge des référés
- section 2. Les référés généraux
- section 3. Les référés particuliers
- section 4. Les régimes spéciaux de suspension
  - A – Exemple de demande de référé-suspension
  - B – Exemple de demande de référé-liberté
  - C – Exemple de demande de référé conservatoire
  - D – Exemple de demande de modification des mesures ordonnées
  - E – Exemple de demande de référé-constat
  - F – Exemple de demande de référé-instruction
  - G – Exemple de demande de référé-provision

## PARTIE III. LES VOIES DE RECOURS

### Dossier 310. L'appel

- section 1. Les conditions de l'appel
- section 2. Les effets de l'appel
- section 3. L'évocation en appel

### Dossier 320. La cassation

- section 1. Les conditions du recours en cassation
- section 2. Le contrôle du juge de cassation
- section 3. La décision du juge de cassation

### Dossier 330. L'opposition et la tierce opposition

- section 1. L'opposition

section 2. La tierce opposition

**Dossier 340. Les autres voies de recours**

section 1. Le recours en révision  
 section 2. Le recours en rectification d'erreur matérielle  
 section 3. Le recours dans l'intérêt de la loi  
 section 4. Le recours en interprétation

**PARTIE IV. LES CONTENTIEUX**

**Dossier 410. Les contentieux : mode d'emploi**

section 1. *Vade-mecum* des requêtes en matière administrative devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel  
 section 2. Tableau des juridictions administratives générales  
 section 3. Les juridictions administratives spécialisées  
 section 4. Les autorités administratives indépendantes

**Dossier 420. Contentieux des mesures de police**

section 1. Présentation générale  
 section 2. Exemple de contentieux

**Dossier 430. Contentieux des édifices menaçant ruine**

section 1. La procédure du péril ordinaire (non urgent)  
 section 2. La procédure en cas de péril imminent (CCH, art. L. 511-3)  
 section 3. Les cimetières

**Dossier 440. Contentieux du droit des étrangers**

section 1. L'entrée et le séjour  
 section 2. L'éloignement du territoire  
 section 3. Le droit d'asile  
 section 4. L'extradition  
 A – Exemple de contentieux en matière d'obligation de quitter le territoire français  
 B – Exemple de contentieux de l'expulsion

**Dossier 450. Contentieux des contrats**

section 1. Recours pour excès de pouvoir et contrat  
 section 2. Le recours de plein contentieux  
 section 3. Le contentieux de la déclaration  
 section 4. Les procédures d'urgence  
 section 5. Les modes alternatifs de règlement des litiges  
 A – Exemple de référé précontractuel

**Dossier 460. Contentieux de la responsabilité extracontractuelle**

section 1. Les principes fondamentaux de la responsabilité administrative  
 section 2. Les régimes de responsabilité extracontractuelle  
 section 3. Les particularités procédurales  
 section 4. La structure de l'argumentation  
 A – Exemple de demande préalable  
 B – Exemple de requête indemnitaire

**Dossier 470. Contentieux des services publics**

section 1. Le contentieux dirigé contre la réglementation existante du service public  
 section 2. Le contentieux dirigé contre la décision individuelle  
 A – Exemple de contentieux en matière de prise en charge de frais de transports scolaires

**Dossier 480. Contentieux économique**

section 1. Le contentieux de la réglementation économique  
 section 2. Le contentieux de l'action économique  
 section 3. Le contentieux des aides économiques locales

A – Exemple de contentieux dans le domaine de l'interventionnisme économique public

**Dossier 490. Contentieux professionnel**

section 1. Identification du « contentieux professionnel »  
 section 2. Contentieux de l'accès à une profession réglementée  
 section 3. Contentieux des sanctions des manquements aux obligations professionnelles

**Dossier 491. Contentieux social**

section 1. Organisation de l'inspection du travail  
 section 2. Interventions de l'inspection du travail  
 section 3. Autorisation administrative de licenciement des salariés protégés  
 section 4. Conventions et accords collectifs  
 A – Exemple de contentieux relatif au licenciement d'un salarié

**Dossier 492. Contentieux de l'action sociale : contentieux du retrait de l'agrément des assistants maternels et assistants familiaux**

section 1. Moyens invocables au soutien d'un recours contre une décision de retrait d'agrément  
 section 2. Contentieux de la responsabilité sans faute du département  
 section 3. Contentieux du licenciement  
 A – Exemple de requête en matière de contentieux du retrait de l'agrément des assistantes maternelles  
 B – Exemple de mémoire en défense en matière de contentieux du retrait de l'agrément des assistantes maternelles

**Dossier 493. Contentieux de l'aide sociale**

section 1. La compétence des commissions de l'aide sociale  
 section 2. Le caractère juridictionnel des commissions de l'aide sociale  
 section 3. La procédure devant les juridictions d'aide sociale  
 section 4. L'exécution des décisions des juridictions d'aide sociale  
 section 5. Les actions en récupération et en répétition de l'indu

**Dossier 494. Contentieux du droit au logement opposable**

section 1. Présentation du dispositif  
 section 2. Le contentieux des décisions de la commission de médiation  
 section 3. Le contentieux de l'attribution du logement

**Dossier 500. Contentieux de la fonction publique**

section 1. Le contentieux disciplinaire  
 section 2. Le contentieux de la carrière  
 A – Exemple de contentieux en matière disciplinaire  
 B – Exemple de contentieux relatif au licenciement d'un agent contractuel  
 C – Exemple de contentieux de la répétition de l'indu

**Dossier 510. Contentieux du domaine public**

section 1. Les litiges relatifs à la délimitation du domaine public  
 section 2. Les litiges relatifs à l'occupation privative du domaine public  
 section 3. Les litiges relatifs à l'expulsion du domaine public

- section 4. Les litiges en matière de contravention de grande voirie  
 A – Exemple de demande d'expulsion présentée au juge des référés

#### **Dossier 520. Contentieux de l'expropriation**

- section 1. Rappel des principes généraux du contentieux de l'expropriation  
 section 2. La compétence juridictionnelle  
 section 3. Les conditions de recevabilité du recours  
 section 4. Les moyens du recours  
 section 5. Les conséquences de l'annulation contentieuse

#### **Dossier 530. Contentieux de l'environnement**

- section 1. Présentation du contentieux administratif de l'environnement  
 section 2. Le contentieux général de la protection de l'environnement  
 section 3. Le contentieux de pleine juridiction des décisions individuelles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)  
 section 4. Les procédures d'urgence

#### **Dossier 540. Contentieux de l'urbanisme**

- section 1. Les traits spécifiques de la procédure contentieuse en matière d'urbanisme  
 section 2. Le contentieux des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme  
 section 3. Le contentieux du permis de construire  
 section 4. Le contentieux des décisions de préemption  
 A – Exemple de demande d'annulation d'un Pos ou d'un Plu  
 B – Exemple de demande d'annulation d'un permis de construire accordé  
 C – Exemple de demande d'annulation d'une décision de préemption

#### **Dossier 550. Contentieux électoral : généralités**

#### **Dossier 551. Contentieux électoral : contentieux des opérations préliminaires aux élections**

- section 1. Questions de compétence  
 section 2. Contentieux des opérations préliminaires aux élections au suffrage universel  
 section 3. Contentieux des opérations préliminaires aux élections administratives  
 A – Exemple de requête dirigée contre un acte préliminaire : remodelage cantonal d'un département  
 B – Exemple de contentieux en matière d'acte préliminaire : convocation des électeurs

#### **Dossier 552. Contentieux électoral : contentieux des élections**

- section 1. Contentieux de la compétition électorale  
 section 2. Contentieux des résultats des élections  
 section 3. Contentieux de l'exercice du mandat  
 section 4. Contentieux du financement de la campagne électorale

#### **Dossier 560. Contentieux des créances non fiscales**

- section 1. L'émission du titre exécutoire  
 section 2. Le recouvrement des créances non fiscales  
 section 3. Le contentieux du titre exécutoire  
 A – Exemple en matière de contentieux d'un titre exécutoire

#### **Dossier 570. Contentieux fiscal : généralités**

#### **Dossier 571. Contentieux fiscal : contentieux d'assiette**

- section 1. La phase précontentieuse

#### section 2. La phase contentieuse

- A – Exemple de lettre de demande de saisine de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires  
 B – Exemple de demande de rendez-vous à l'inspecteur principal  
 C – Exemple de demande de saisine de l'interlocuteur départemental  
 D – Exemple de mémoire devant la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires  
 E – Exemple de réclamation contentieuse préalable auprès des services fiscaux  
 F – Exemple de mémoire introductif d'instance devant le tribunal administratif

#### **Dossier 572. Contentieux fiscal : contentieux de recouvrement**

- section 1. Les procédures de recouvrement forcé  
 section 2. Les oppositions aux actes de recouvrement forcé

#### **Dossier 573. Contentieux fiscal : contentieux de l'urgence**

- section 1. Le référé fiscal : le contentieux du sursis de paiement  
 section 2. Le référé-suspension : applications fiscales

#### **Dossier 580. Contentieux de la responsabilité hospitalière : généralités**

#### **Dossier 581. Contentieux de la responsabilité hospitalière : règles de compétence**

- section 1. La compétence principale de la juridiction administrative  
 section 2. La compétence subsidiaire de la juridiction judiciaire  
 section 3. Le recours administratif préalable et les procédures amiables de règlement des différends

#### **Dossier 582. Contentieux de la responsabilité hospitalière : délais de recours et décision préalable**

- section 1. Le déclenchement de l'action en réparation  
 section 2. La liaison du contentieux

#### **Dossier 583. Contentieux de la responsabilité hospitalière : structure de l'argumentation**

- section 1. L'établissement du fait dommageable  
 section 2. L'établissement du lien de causalité  
 section 3. La justification du préjudice  
 section 4. Les conditions de la réparation

#### **Dossier 584. Contentieux de la responsabilité hospitalière : choix des moyens**

- section 1. La responsabilité pour faute  
 section 2. La responsabilité pour risque

#### **Dossier 585. Contentieux de la responsabilité hospitalière : instance et voies de recours**

- section 1. L'instance  
 section 2. Les voies de recours  
 A – Procédure de règlement amiable des accidents médicaux (schéma simplifié)  
 B – Procédure de règlement juridictionnel des accidents médicaux (schéma simplifié)  
 C – Exemple de contentieux en matière de responsabilité pour faute médicale

# Sommaire du dossier | 210

## La représentation des parties

| s e c t i o n 1   | n <sup>os</sup>          |  |
|---|--------------------------|--|
| <hr/>   |                          |  |
| <b>Le ministère d'avocat</b>                                  | <b>210.1 à 210.180</b>   |  |
| § 1 Champ d'application de l'obligation de ministère d'avocat | 210.7 à 210.80           |  |
| A. Devant les tribunaux administratifs                        | 210.15 à 210.47          |  |
| B. Devant les cours administratives d'appel                   | 210.50 à 210.55          |  |
| C. Devant le Conseil d'État                                   | 210.60 à 210.70          |  |
| D. Devant les juridictions spécialisées                       | 210.75 à 210.80          |  |
| § 2 Modalités de la représentation                            | 210.85 à 210.145         |  |
| A. Mandataires habilités                                      | 210.90 à 210.105         |  |
| B. Preuve et contestation du mandat                           | 210.110 à 210.120        |  |
| C. Moyens de l'accès au mandataire : l'aide juridictionnelle  | 210.125 à 210.145        |  |
| § 3 Sanction des règles de représentation                     | 210.150 à 210.180        |  |
| A. Principe de l'irrecevabilité                               | 210.155 à 210.160        |  |
| B. Modalités d'application du principe                        | 210.165 à 210.180        |  |
| <hr/>   |                          |  |
| s e c t i o n 2   |                          |  |
| <hr/>   |                          |  |
| <b>La représentation des personnes morales</b>                | <b>210.181 à 210.290</b> |  |
| § 1 Représentation des personnes morales de droit privé       | 210.190 à 210.200        |  |
| § 2 Représentation des personnes morales de droit public      | 210.205 à 210.290        |  |
| A. Représentation de l'État                                   | 210.210 à 210.240        |  |
| B. Représentation des collectivités territoriales             | 210.245 à 210.260        |  |
| C. Représentation par un contribuable                         | 210.265 à 210.275        |  |
| D. Représentation des établissements publics                  | 210.280 à 210.290        |  |

## Index thématique

| A  |   |
|--|---|
| Acte inexistant  |   |
| – v. Recours en déclaration d'inexistence                        |   |
| Action en désaveu  |   |
| – v. Désaveu d'avocat  |   |
| Agent judiciaire du Trésor :: <b>210.210</b>                     |   |
| – Ministre du Budget (délégation de signature) :: <b>210.215</b> |   |
| Agent public   |   |
| – Agent contractuel :: <b>210.40</b>                             |   |
| Aide juridictionnelle  |   |
| – Avocat (rétribution de l'–) :: <b>210.145</b>                  |   |
|  | – Bureau d'aide juridictionnelle :: <b>210.145</b>  |
|  | – Champ d'application :: <b>210.130</b>             |
|  | – Décision (effets) :: <b>210.145</b>               |
|  | – Délai de recours (interruption) :: <b>210.140</b> |
|  | – Demande (effets) :: <b>210.140</b>                |
|  | – Moyen sérieux :: <b>210.130</b>                   |
|  | – Objet :: <b>210.125</b>                           |
|  | – Partielle :: <b>210.130</b>                       |
|  | – Recevabilité de la demande :: <b>210.130 s.</b>   |
|  | – Refus :: <b>210.145</b>                           |
|  | – Totale :: <b>210.130</b>                          |
|  | – v. Droit au juge                                  |

# La représentation des parties

210  
1

## section 1

### Le ministère d'avocat

#### 210 | 1

##### Textes applicables ❧

- **Ministère d'avocat obligatoire ou facultatif :**
  - devant les tribunaux administratifs : CJA, art. R. 431-2, R. 431-3, R. 431-7, R. 531-1, R. 636-1.
  - devant les cours administratives d'appel : CJA, art. R. 811-7, R. 811-10.
  - devant le Conseil d'État : CJA, art. R. 432-1, R. 432-2, R. 432-4, R. 821-3.
- **Aide juridictionnelle :** L. n° 91-647, 10 juill. 1991, relative à l'aide juridique, JO 13 juill. ; Décr. n° 91-1266, 19 déc. 1991, portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, JO 20 déc.

#### 210 | 2

##### Jurisprudence de référence ❧

- **Requête en annulation et en indemnité :** CE 26 nov. 1954, de Villèle, *Lebon* 628.
- **Contentieux des décisions à objet pécuniaire :** CE 8 mars 1912, Lafage, *Lebon* 348, concl. Pichat.
- **Pourvoi en cassation :** CE, sect., 29 mars 1957, Paya Monzo, *Lebon* 225.
- **Régularisation :** CE, sect., 27 janv. 1989, Chrun, req. n° 68448, *Lebon* 37, *RFDA* 1989, 751, concl. Y. Moreau ; CE 19 sept. 2007, Mme A., req. n° 279318.

#### 210 | 3

##### Bibliographie indicative ❧

- **Actualisables.** *Rép. contentieux administratif*, *V<sup>is</sup> Représentation des parties devant la juridiction administrative*, par J. Barthélémy ; *Aide juridique* par J. Calon ; G.-J. Guglielmi, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 1088 ; L. Imbert, *J.-Cl. Adm.*, fasc. 1089.
- **Ouvrages.** R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, « Domat Droit public », 13<sup>e</sup> éd., 2008, n°s 544 à 550 ; P. Gaulmin, *Le ministère d'avocat devant le juge administratif*, thèse, Aix-Marseille, 1996 ; M. Doucelin, *Le ministère d'avocat devant la juridiction administrative*, thèse, Paris I, 1980.

#### 210 | 4

##### Questions pratiques ❧

- Quand le ministère d'avocat n'est-il pas obligatoire devant le tribunal administratif ? v. s<sup>s</sup> n° **210.15**
- L'État doit-il être représenté par un avocat ? v. s<sup>s</sup> n° **210.5**
- Qui est habilité à représenter les parties devant le juge administratif ? v. s<sup>s</sup> n°s **210.90** à **210.100**
- Qui peut bénéficier de l'aide juridictionnelle ? v. s<sup>s</sup> n° **210.130**
- Le défaut d'avocat peut-il être régularisé ? v. s<sup>s</sup> n°s **210.165** à **210.180**



## 210 | 5

**Présentation** ::: En principe, les parties (à l'exception notoire de l'État) doivent être représentées devant les juridictions administratives par un avocat ou un mandataire habilité. Cette règle, qui souffre des exceptions variables selon le degré de juridiction, est compensée par la possibilité d'obtenir une aide financière destinée à en couvrir les charges et son non-respect est sanctionné par l'irrecevabilité de la requête.

On envisagera ici successivement le champ d'application de l'obligation de ministère d'avocat (§ 1), les modalités de la représentation (§ 2) puis la sanction du défaut de représentation quand celle-ci est obligatoire (§ 3).

## § 1

### Champ d'application de l'obligation de ministère d'avocat

## 210 | 7

**Principe du ministère obligatoire** ::: Il est de principe, devant les juridictions administratives, que les parties privées et les personnes publiques autres que l'État ne peuvent agir par elles-mêmes mais doivent être représentées – généralement par un avocat et moins couramment par un avoué –, tandis que **l'État est dispensé de l'obligation de représentation** devant les tribunaux administratifs (CJA, art. R. 431-7), les cours administratives d'appel (CJA, art. R. 811-10) et le Conseil d'État (CJA, art. R. 432-4). Ce principe, à caractère très général, souffre de nombreuses exceptions qui tiennent tant à la nature des recours exercés que des juridictions devant lesquelles ils sont portés.

## 210 | 10

**Textes de base** ::: Aux termes de l'article R. 431-2 du Code de justice administrative, figurant dans le paragraphe intitulé « la représentation des parties devant le tribunal administratif », « les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentées soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat ». Et l'article R. 811-7 alinéa 1<sup>er</sup> du même code dispose : « Les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 ». Devant le Conseil d'État, les articles R. 432-1 et R. 432-2 posent le principe de l'obligation de représentation « par un avocat au Conseil d'État », tout en l'assortissant de nombreuses dérogations. Quant aux juridictions spécialisées, il apparaît que, dans la grande majorité des cas, la représentation des parties n'y est pas obligatoire.

Le régime de la représentation n'est donc pas le même selon que le litige est porté devant un tribunal administratif, une cour administrative d'appel, le Conseil d'État ou une juridiction spécialisée. C'est pourquoi chacun de ces quatre cas fera l'objet d'une étude distincte.

## A. Devant les tribunaux administratifs

## 210 | 15

**Principe et dérogations** ::: Devant les tribunaux administratifs, c'est en fonction de l'objet de la requête que le ministère d'avocat est obligatoire ou facultatif. Il en résulte que, s'il y a obligation de constituer avocat pour le(s) requérant(s), la même obligation pèse sur le(s) défendeur(s).

Le ministère d'avocat est, aux termes de l'article R. 431-2 du Code de justice administrative, obligatoire dans deux types de contentieux :

- le contentieux pécuniaire, défini comme tendant « au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant » ;
- le contentieux contractuel, c'est-à-dire celui qui tend « à la solution d'un litige né d'un contrat ».

Toutefois, l'article R. 431-3 du Code de justice administrative énumère une série de dérogations qui concernent :

- les litiges en matière de travaux publics, de contrats relatifs au domaine public et de contraventions de grande voirie ;
- les litiges en matière de contributions directes (et notamment d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, mais aussi de taxes foncières et d'habitation), de taxes sur le chiffre d'affaires (dont la TVA) et de taxes assimilées ;
- les litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ou agents de l'État et des autres collectivités publiques et les agents ou employés de la Banque de France ;
- les litiges en matière de pensions, d'aide sociale, d'aide personnalisée au logement, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés ;
- les litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale (région, département, commune, territoire d'outre-mer, « collectivité territoriale de la République » de Saint-Pierre-et-Miquelon) ou un établissement public relevant de l'une de ces collectivités ;
- les demandes d'exécution d'un jugement définitif.

Le nombre et l'étendue de ces dérogations sont telles que le principe devient exception et que l'obligation de constituer avocat devant les tribunaux administratifs n'a plus, en définitive, qu'un caractère résiduel que René Chapus décrit comme suit : « Résumant et traduisant en termes positifs les dispositions des articles R. 431-2 et R. 431-3, on peut se risquer à dire [que le ministère d'avocat ou d'avoué n'est imposé que pour] :

1<sup>o</sup> les litiges pécuniaires de caractère réglementaire des personnes et collectivités publiques (et de la Banque de France), réserve faite des litiges en matière de pensions ;

2<sup>o</sup> le contentieux des contrats de l'État et de la responsabilité extracontractuelle de ce dernier – lorsque, du moins,

il ne s'agit ni de contrats relatifs au domaine public, ni de marchés de travaux publics, ni de dommages de travaux publics » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, « Domat Droit public », 13<sup>e</sup> éd., 2008, n<sup>o</sup> 546-2<sup>o</sup>).

## 210 | 20

**Procédures d'urgence** :: Dans toutes les matières, et quel que soit le contentieux auquel le litige est susceptible de donner lieu ultérieurement, la requête en constat d'urgence est toujours dispensée d'avocat, en vertu de l'article R. 531-1 du Code de justice administrative qui précise qu'elle « peut être présentée sans ministère d'avocat ».

En revanche, en matière de référé, l'obligation ou la dispense de ministère d'avocat dépend du type de référé dont il s'agit :

- pour le référé-liberté de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, la dispense d'avocat est générale, tant en demande qu'en défense (CJA, art. R. 522-5, al. 1<sup>er</sup> et 3) ;
- pour le référé-suspension de l'article L. 521-1 et les autres procédures de référé, les demandes et défenses « sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère » (CJA, art. R. 522-5, al. 2 et 3).

Il en résulte que, si la demande en référé est introduite avant l'intervention d'une décision administrative, comme le permet l'article R. 531-1 du code, et avant même la naissance de tout litige, le juge des référés doit apprécier quelle sera la nature de ce litige pour en déduire si la requête dont il est saisi est ou n'est pas soumise à l'obligation d'avocat (CE 10 mai 1957, sous-secr. d'État à la Marine marchande c/Cne de Saint-Brévin-les-Pins, *Lebon* 306, *AJDA* 1957, 246, concl. Lasry).

La demande de sursis à exécution obéit à la même règle que la requête en référé : elle n'est donc soumise au ministère obligatoire d'avocat que si la requête en annulation l'est elle-même (CE 26 oct. 1984, Sivom de Lemberg, *Dr. adm.* 1984, n<sup>o</sup> 534).

## 210 | 25

**Désistement** :: Il semble devoir en aller de même du désistement, l'article R. 636-1 du Code de justice administrative disposant qu'il peut être « fait et accepté par des actes signés des parties ou de leurs mandataires » et qu'il « est instruit dans les formes prévues pour la requête ». Ce qui laisse penser que, si la requête était dispensée de ministère d'avocat, le désistement l'est également. Mais cet article pouvait s'interpréter comme imposant que, si la requête a été introduite par le ministère d'un avocat, alors même que ce ministère n'était pas obligatoire, l'avocat doit signer le désistement. C'est ce qu'avait jugé le Conseil d'État dans un arrêt ancien (CE 4 déc. 1903, Cne de Beaumont-en-Argonne, *DP* 1905, 3, p. 39). La jurisprudence plus récente, en revanche, accepte que, même dans une matière où le ministère d'avocat est obligatoire, le requérant signe lui-même l'acte de désistement (CE, ass.,

26 juin 1992, Pezet et San Marco, 2 esp., req. n<sup>o</sup> 134980, *Lebon* 247, concl. G. Le Chatelier). Il demeure donc une certaine incertitude sur ce point.

## 210 | 30

**Requête en annulation et en demande d'indemnité** :: Quand la requête tend à la fois à l'annulation d'une décision administrative prise par une autorité agissant au nom de l'État (requête alors dispensée en principe de ministère d'avocat) et à la condamnation de l'État à réparer le préjudice causé par cette décision (conclusions imposant en principe le ministère d'avocat), l'ensemble de la requête est soumis à l'obligation de représentation (depuis CE 26 nov. 1954, de Villèle, *Lebon* 628). Le Conseil d'État justifie cette obligation par la considération que le requérant, « en demandant la condamnation de l'État à lui verser les sommes en litige, [donne] à l'ensemble de sa requête le caractère d'une demande de plein contentieux » (CE 7 nov. 1990, min. de la Défense c/Mme Slosse, req. n<sup>o</sup> 113217, *Lebon* 917, *AJDA* 1991, 142, concl. C. de Montgolfier).

Si toutefois une même requête contient des conclusions tendant à l'annulation d'une décision et des conclusions tendant à l'annulation du refus de réparer le préjudice causé par cette décision, elle est regardée comme dirigée contre deux décisions distinctes et les conclusions sont donc dissociables les unes des autres. En conséquence, seules les secondes sont soumises au ministère d'avocat et seront donc déclarées irrecevables si le requérant n'a pas fait appel à un mandataire (CE 16 oct. 1963, Dame Vve Lastapis, *D.* 1964, jur. 90 ; CE 15 mars 1996, Sudrie, req. n<sup>o</sup> 112664).

## 210 | 35

**Contentieux des décisions à objet pécuniaire** :: Quand une décision administrative a un objet pécuniaire – refus de payer une somme d'argent (CE, sect., 8 mars 1991, Bodié, req. n<sup>o</sup> 100180, *Lebon* 86, *AJDA* 1991, 463, concl. Fornacciari), refus de remise gracieuse du montant d'un état exécutoire (CE 14 avr. 1995, Laroque, n<sup>o</sup> 148717, *Lebon* 167), mise à la charge du requérant d'une certaine somme en application de dispositions législatives ou réglementaires (CE, ass., 1<sup>er</sup> mars 1991, Le Cun, req. n<sup>o</sup> 112820, *Lebon* 71, *RFDA* 1991, 612, concl. M. de Saint-Pulgent) –, elle peut être contestée indifféremment soit par la voie du plein contentieux, soit par la voie de l'excès de pouvoir, ce qui permet d'être dispensé du ministère d'avocat (CE 8 mars 1912, Lafage, *Lebon* 348, concl. Pichat). Les effets du recours ne seront cependant pas les mêmes dans les deux cas : dans le premier, le requérant ne pourra demander que l'annulation de la décision critiques (CE 8 déc. 1999, M. Chassey, req. n<sup>o</sup> 200941, *Lebon*), tandis que, dans le second, il pourra demander que l'Administration soit condamnée à lui payer la somme litigieuse (CE 10 mars 1912, Sieur S., *Lebon* 354).

Il en va toutefois autrement, et le ministère d'avocat est donc toujours obligatoire, quand la décision attaquée



oppose la prescription quadriennale (CE 26 mai 1937, Maigret, *Lebon* 524), ou quand le requérant conteste le bien-fondé :

- d'un commandement de payer (CE 20 juill. 1971, Sté civile du domaine de Bernet, req. n° 79457, *Lebon* 548) ;
- d'un arrêté de débet (CE 8 mars 1912, Schlemmer, *Lebon* 354) ;
- d'un état exécutoire (CE 23 avr. 1971, Sauvage, req. n° 79853, *Lebon* T. 978 ; CE, sect., 27 avr. 1988, Mbakam, req. n° 74319, *Lebon* 172) ;
- d'un ordre de reversement (CE, sect., 23 déc. 1988, Cadilhac, req. n° 70113, *Lebon* 465, *AJDA* 1989, 254, concl. Fornacciarì).

## 210 | 40

**Contentieux contractuel** ::: Dans le contentieux contractuel, seules les requêtes tendant à voir reconnaître des droits conférés par le contrat au cocontractant de l'Administration sont soumises à l'obligation du ministère d'avocat, comme par exemple les recours fondés sur la violation d'une clause du contrat (CE 2 nov. 1956, Maurisset, *Lebon* 412) ou ceux qui tendent à la résiliation du contrat aux torts de la partie publique (CE 23 janv. 1965, Guichou, *Lebon* T. 1015). Cependant, si le requérant est un agent public contractuel qui conteste les décisions par lesquelles l'Administration modifie ou refuse de modifier les clauses du contrat d'engagement ou résilie ce contrat, il est dispensé de l'obligation d'être représenté par un avocat (CE 8 déc. 1948, Mlle Pasteau, *Lebon* 414 ; CE, sect., 25 mai 1979, Mme Rabut, req. n° 06436, *Lebon* 231, concl. B. Genevois).

## 210 | 45

**Recours en appréciation de légalité et en déclaration d'inexistence** ::: Les requêtes étant dispensées d'avocat dans le contentieux de l'excès de pouvoir, dès lors qu'elles ne sont pas mentionnées à l'article R. 431-2 du Code de justice administrative, sont également dispensés, par assimilation, les recours en appréciation de légalité (CE 16 mars 1923, Abbé Gauthier, S. 1924, 3, 41) et les recours en déclaration d'inexistence des actes administratifs (CE 13 juill. 1966, Guignon, *Lebon* 476).

## 210 | 47

**Absence de représentation et élection de domicile** ::: Quand le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, le requérant qui réside à l'étranger et qui n'est pas représenté devant le tribunal administratif doit « faire élection de domicile dans le ressort de ce tribunal » (CJA, art. R. 431-8) et c'est au domicile ainsi élu que les pièces de la procédure lui seront adressées. À défaut, la requête est déclarée irrecevable (CAA Nancy, 22 avr. 1993, Epx Lorz, *Lebon* T. 948), à condition toutefois que le tribunal ait invité en vain l'intéressé à la régulariser (CE 15 juin 1987, Mascaro, req. n° 51804, *Lebon* T. 885). Cette obligation d'élire domicile sur le territoire français ne s'impose que devant les tribu-

naux administratifs, ni devant les cours administratives d'appel, ni devant le Conseil d'État, ni devant aucune juridiction administrative spécialisée. La partie qui a élu domicile conformément à l'article R. 431-8 du Code de justice administrative n'est évidemment pas privée du bénéfice du délai de distance de deux mois (CAA Paris, 8 nov. 2006, M. Giovanni G., req. n° 04PA03567, *AJDA* 2007, 1033, note F. Julien-Laferrère).

## B. Devant les cours administratives d'appel

### 210 | 50

**Principe et dérogations** ::: Le principe de l'obligation du ministère d'avocat devant les cours administratives d'appel, résultant de l'article R. 811-7 alinéa 1<sup>er</sup> du Code de justice administrative, impose au requérant et à toute partie d'être représentée, « à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 », c'est-à-dire un avocat au barreau, un avocat au Conseil d'État ou un avoué en exercice dans le ressort de la cour.

Ce principe est toutefois assorti de dérogations, dont l'article 10-III du décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 a considérablement diminué le nombre (Décr. n° 2003-543, 24 juin 2003, relatif aux cours administratives d'appel et modifiant la partie réglementaire du Code de justice administrative, *JO* 25 juin, p. 10657) :

- les « requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires ou agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que par les agents ou employés de la Banque de France contre les actes relatifs à leur situation personnelle » ;
- les « litiges en matière de contraventions de grande voirie » ;
- les « demandes d'exécution d'un arrêt de la cour administrative d'appel ou d'un jugement rendu par un tribunal administratif situé dans le ressort de la cour et frappé d'appel devant celle-ci » (CJA, art. R. 431-3, 6<sup>o</sup>). Cette disposition répond à celle de l'article R. 431-3 qui dispense d'avocat, devant les tribunaux administratifs, « les demandes d'exécution d'un jugement définitif » (v. s<sup>o</sup> n° 210.15).

L'article R. 811-7 alinéa 2 du Code de justice administrative précise que la notification des jugements soumis à la cour doit comporter l'indication de cette obligation, à défaut de quoi le requérant est invité, s'il y a lieu, « à régulariser sa requête dans les conditions fixées aux articles R. 612-1 et R. 612-2 » du code.

### 210 | 55

**Dispense en première instance et obligation en appel** :::

Diverses matières, dispensées d'avocat en première instance devant les tribunaux administratifs, ne le sont pas en appel devant les cours.

Il en va d'abord ainsi des matières visées à l'article R. 431-3 mais non à l'article R. 811-7, c'est-à-dire :

- des litiges en matière de travaux publics et de contrats relatifs au domaine public (CJA, art. R. 431-3, 1<sup>o</sup>) ;

- des litiges en matière de contributions directes, de taxes sur le chiffre d'affaires et de taxes assimilées (CJA, art. R. 431-3, 2°) ;
- des litiges individuels concernant les fonctionnaires et agents publics, ainsi que les agents ou employés de la Banque de France, qui ne relèvent pas du contentieux de l'excès de pouvoir (CJA, art. R. 431-3, 3°) ;
- des litiges en matière de pensions, d'aide sociale, d'aide personnalisée au logement, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés (CJA, art. R. 431-3, 4°) ;
- des litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale ou un établissement public en relevant (CJA, art. R. 431-3, 5°).

Par ailleurs, la jurisprudence Lafage – qui permet de contester une décision administrative ayant un objet pécuniaire soit par la voie du recours de plein contentieux, soit par la voie du recours pour excès de pouvoir et d'être ainsi dispensé de ministère d'avocat (CE 8 mars 1912, Lafage, *Lebon* 348, concl. Pichat) – n'est applicable que lorsque le ministère obligatoire d'avocat n'est pas de principe, comme c'est le cas devant les tribunaux administratifs, et non quand le principe est l'obligation de constituer avocat, comme devant les cours administratives d'appel en vertu de l'article R. 811-7, car les exceptions à ce principe sont d'interprétation stricte et ne peuvent être étendues en l'absence de texte (CAA Nancy, 2 mai 1996, Pinzano, req. n° 94NC00667, *LPA*, 26 mars 1997, p. 17).

Enfin, les observations faites plus haut à propos de la représentation devant les tribunaux administratifs valent, *mutatis mutandis*, devant les cours administratives d'appel en matière de constat d'urgence, de référé, de sursis à exécution et de désistement (v. s<sup>s</sup> n<sup>os</sup> 210.20 s.). Si bien qu'une demande en référé et une demande de sursis, devant la cour, ne sont dispensées d'avocat que si le litige principal relève d'une matière dispensée d'avocat ou si la requête au fond en est elle-même dispensée.

### C. Devant le Conseil d'État

#### 210 | 60

**Cassation** ::: Comme devant les cours administratives d'appel, l'obligation d'être représenté par un avocat est la règle devant le Conseil d'État, en vertu de l'article R. 432-1 du Code de justice administrative – qui institue en outre un monopole de représentation des parties en faveur des avocats au Conseil d'État (v. s<sup>s</sup> n° 210.95). Mais l'article R. 432-2 dispose que, « toutefois, les dispositions de l'article R. 432-1 ne sont pas applicables » dans les cas dont il donne la liste :

- les recours pour excès de pouvoir contre les actes des diverses autorités administratives ;
- les recours en appréciation de légalité ;
- les litiges en matière électorale ;
- les litiges concernant la concession ou le refus de pension.

Le Conseil d'État n'est saisi chaque année que d'environ vingt pourvois contre les décisions de la Commission centrale d'aide sociale. Quant à la seconde exception, elle

concernait essentiellement le contentieux des pensions militaires d'invalidité qui relevait de la Commission spéciale de cassation des pensions adjointe au Conseil d'État, jusqu'à sa suppression par l'article 84 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 (L. n° 2002-73, 17 janv. 2002, de modernisation sociale, *JO* 18 janv., p. 1008).

Hors cette exception, tout pourvoi et tout mémoire en cassation doivent être signés par un avocat au Conseil d'État, même si la matière est dispensée de ministère d'avocat en premier ressort et (ou) en appel. Il en va ainsi, notamment des pourvois contre les décisions :

- de la Cour nationale du droit d'asile (anc<sup>c</sup> Commission des recours des réfugiés) (CE, sect., 29 mars 1957, Paya Monzo, *Lebon* 225) ;
- des juridictions disciplinaires ordinaires (CE 8 janv. 1982, Dr O.R., *Dr. adm.* 1982, n° 62) ;
- des juridictions sociales autres que la Commission centrale d'aide sociale, telles les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées qui ont remplacé, en 2005, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep), en vertu de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (CE 16 févr. 1973, Chaurmette, req. n° 86337, *Lebon T.* 1073).
- Mais il en va également ainsi, surtout, des pourvois dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel, qui forment près de 55 % de l'activité du Conseil d'État en tant que juge de cassation (2 854 affaires sur un total de 5 219 pourvois en cassation enregistrés en 2009 : *Conseil d'État, Rapport public, Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2009*, La Documentation française, 2010, p. 35).

#### 210 | 65

**Appel** ::: Devant le Conseil d'État statuant en appel, l'obligation du ministère d'avocat est le principe, conformément à l'article R. 432-1 du Code de justice administrative. Mais ce principe est assorti de quelques exceptions.

• **En matière électorale**, la seule compétence que le Conseil d'État a conservée en appel est relative aux élections municipales et cantonales. Les recours formés en cette matière bénéficient de la dispense d'avocat qu'institue l'article R. 432-2 du Code de justice administrative pour l'ensemble du contentieux électoral et que, sous l'empire des textes précédents, la jurisprudence avait étendue aux opérations assimilées :

- élections du maire et des adjoints, des présidents de conseil général et des membres du bureau ;
- élections des représentants des communes aux organismes de coopération intercommunale (CE 19 juin 1992, Desgris et Cne de Mirebeau, 2 esp., req. n<sup>os</sup> 127421 et 99964, *Lebon* 240) ;
- contentieux des « référendums locaux » quand ils ont une base légale (CE 27 mars 1991, Le Crom, req. n° 112368 : consultation de la population sur une fusion de communes) ;
- contentieux de la révision annuelle de la liste électorale (CE, ass., 3 févr. 1989, maire de Paris, req. n° 104680, *Lebon* 47).

• **En matière de concession ou de refus de pension et d'appréciation de légalité**, la dispense résulte du 4° de l'article R. 432-2.

- **En matière de référé-liberté**, l'appel contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif rendue en application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative est dispensé d'avocat par l'article L. 523-3.

## 210 | 70

**Premier et dernier ressort** ∷ Dans le cadre de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État, le principe est également celui du ministère d'avocat obligatoire mais, là encore, les dispenses sont nombreuses.

C'est le cas, en premier lieu, des « **recours pour excès de pouvoir contre les actes des diverses autorités administratives** » (CJA, art. R. 432-2, 1<sup>o</sup>) qui constituent la plus grande part des recours formés au titre de cette compétence, telle qu'elle est définie par l'art. R. 311-1 du Code de justice administrative : « recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République » et contre les décrets, « contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale », ainsi que « contre leurs circulaires et instructions de portée générale ».

Sont également dispensés d'avocat les **demandes d'astreinte et les demandes d'aide en vue d'obtenir « l'exécution d'une décision rendue par une juridiction administrative »** (CJA, art. R. 931-5), ainsi que les recours contre les élections aux conseils généraux et à l'assemblée de Corse (C. élect., art. R. 182 et R. 97 combinés), dispense étendue par le Conseil d'État à l'élection du président et du bureau des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse.

En revanche, ne sont dispensés du ministère d'avocat que si la requête principale l'est également :

- la demande de sursis à exécution (CE 26 oct. 1984, Sivom de Lemberg, *Dr. adm.* 1984, n° 534) ;
- l'opposition (CJA, art. R. 831-5) ;
- la tierce opposition (CJA, art. R. 832-1) ;
- le recours en rectification d'erreur matérielle (CJA, art. R. 833-1, al. 2) ;
- les observations produites sur une demande d'avis transmise par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel en application de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 (CJA, art. R. 113-2).

Enfin, doivent toujours être formés par le ministère d'un avocat au Conseil d'État les « **recours dirigés contre les décisions des tribunaux administratifs visées à l'article L. 212-2** » (CJA, art. L. 311-5), c'est-à-dire autorisant ou refusant d'autoriser « l'exercice, par les contribuables, des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leurs établissements publics, dans les conditions fixées par le Code général des collectivités territoriales ». Ces décisions des tribunaux administratifs n'ont pas un caractère juridictionnel et les recours dirigés contre elles relèvent du plein contentieux (CE, ass., 26 juin 1992, Pezet et San Marco, 2 esp., req. n° 134980, *Lebon* 247, concl. G. Le Chatelier).

Il en va de même :

- en vertu de l'article R. 834-3 du Code de justice administrative, des recours en révision (CE 7 mars 1990, Robert, req. n° 112296, *Lebon* 61) ;

- en l'absence de dispense résultant d'un texte exprès, des recours contre les amendes infligées par le ministre de l'Intérieur aux transporteurs (C. étrangers, art. L. 625-2) ;
- des recours contre les sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui sont des recours de pleine juridiction (L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, relative à la liberté de communication, *JO* 1<sup>er</sup> oct., art. 42-8) ;
- des recours contre les sanctions prononcées par la Commission de contrôle des assurances (C. assur., art. L. 310-18) ;
- des recours contre l'élection des députés français au Parlement européen (L. n° 77-729, 7 juill. 1977, relative à l'élection des représentants au Parlement européen, *JO* 8 juill., art. 25) ;
- des recours contre l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (L. n° 82-471, 7 juin 1982, relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, *JO* 8 juin, p. 1810, art. 9) ;
- des recours contre la désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental (Ord. n° 58-1360, 29 déc. 1958, portant loi organique relative au Conseil économique et social, 30 déc., p. 12033, art. 10) ;
- des recours en opposition à un changement de nom (CE, sect., 24 oct. 1952, Combaz, *Lebon* 461)...

## D. Devant les juridictions spécialisées

## 210 | 75

**Fréquence de la dispense d'obligation** ∷ Il n'est guère possible de systématiser les règles de la représentation des parties devant les juridictions administratives spécialisées, la question étant en principe réglée par le texte institutif de chacune de ces juridictions ou par les règlements d'application. Il apparaît toutefois que la dispense d'avocat est plus fréquente que l'obligation.

On citera ici les juridictions les plus connues devant lesquelles le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, la dispense résultant le plus souvent de l'absence de disposition imposant le recours à un avocat :

- les juridictions disciplinaires ordinaires : conseils départementaux, régionaux, nationaux et supérieurs des ordres professionnels relevant du Conseil d'État par la voie de la cassation ;
- la section disciplinaire du Conseil supérieur de l'Éducation nationale ;
- les juridictions financières : Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière et chambres régionales des comptes ;
- la Cour nationale du droit d'asile (anc<sup>t</sup> Commission des recours des réfugiés) ;
- les juridictions des pensions ;
- les commissions interrégionales et nationale de la tarification sanitaire et sociale ;
- les commissions d'indemnisation des Français d'outre-mer, pour lesquelles la dispense est expressément prévue et des décisions desquelles le Conseil d'État est juge d'appel (L. n° 70-632, 15 juill. 1970, relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de

## Sommaire du dossier | 250

## Les incidents de l'instruction

s e c t i o n 1 n<sup>os</sup>**Les demandes incidentes –  
l'intervention 250.2 à 250.170**

- § 1 En première instance 250.5 à 250.155
- A.** Demande additionnelle du demandeur 250.10 à 250.30
- B.** Demandes incidentes du défendeur  
(conclusions reconventionnelles) 250.35 à 250.70
- C.** Demandes incidentes émanant de tiers  
(interventions) 250.75 à 250.155
- 1.** Intervention volontaire 250.75 à 250.115
- 2.** Intervention forcée –  
appel en cause 250.120 à 250.155
- § 2 Devant la cour administrative d'appel 250.160
- § 3 Devant le Conseil d'État 250.165 à 250.170

## s e c t i o n 2

**L'inscription de faux 250.171 à 250.190**

- § 1 À l'égard des actes  
d'une autorité publique 250.180 à 250.185
- § 2 Inscription de faux des pièces  
et actes privés 250.190

## s e c t i o n 3

**La reprise d'instance 250.191 à 250.212**

## s e c t i o n 4

**La péremption d'instance 250.215**

## s e c t i o n 5

**Le changement d'avocat  
et le désaveu d'avocat 250.216 à 250.231**

- § 1 Devant le tribunal administratif

ou la cour administrative d'appel 250.220 à 250.225

- § 2 Au Conseil d'État 250.230 à 250.231

## s e c t i o n 6

**Le désistement 250.232 à 250.355**

- § 1 Désistement volontaire ou explicite 250.240 à 250.315
- A.** Règles générales 250.240 à 250.275
- B.** Règles de procédure du désistement 250.280 à 250.290
- C.** Donné acte de désistement 250.295 à 250.315
- § 2 Désistement implicite  
(désistement d'office) 250.320 à 250.355
- A.** Tribunal administratif  
ou cour administrative d'appel 250.320 à 250.345
- B.** Conseil d'État 250.350 à 250.355

## s e c t i o n 7

**Le non-lieu à statuer 250.356 à 250.420**

- § 1 Non-lieu dans le contentieux  
de l'excès de pouvoir 250.370 à 250.380
- § 2 Non-lieu dans le contentieux  
de pleine juridiction 250.385
- § 3 Non-lieu « législatif » 250.390
- § 4 Non-lieu « électoral » 250.395
- § 5 Non-lieu « en l'état » 250.400 à 250.404
- § 6 Procédure du non-lieu à statuer 250.405 à 250.420

## Dossier | 250

## Les incidents de l'instruction

250  
15

## s e c t i o n 1

## Les demandes incidentes – l'intervention

## 250 | 2

Textes applicables :: CJA, art. R. 312-3, R. 631-1 et R. 632-1.

## § 1

## En première instance

## 250 | 5

**Compétence** :: Devant le tribunal administratif, le Code de justice administrative fait allusion aux demandes incidentes pour indiquer que le tribunal territorialement compétent pour connaître d'une demande incidente est celui qui est saisi de la demande principale (CJA, art. R. 312-3).

## A. Demande additionnelle du demandeur

## 250 | 10

**Recevabilité** :: La demande incidente peut émaner du demandeur qui augmente en cours de l'instance principale le terrain du litige par une extension de ses conclusions initiales.

S'il s'agit d'excès de pouvoir ou de matières dans lesquelles un délai de saisine du juge est imposé à peine d'irrecevabilité, cette extension par voie de mémoire incident entraînera un examen de la requête initiale pour détermi-

ner si elle contenait ou non un déféré de l'ensemble du litige (CE 26 avr. 1939, Cne de Colombes, *Lebon* 264).

S'il s'agit de conclusions véritablement nouvelles, elles ne seront recevables par voie incidente que si aucune fin de non-recevoir ne peut leur être opposée.

Le cas échéant l'annulation d'une décision attaquée entraînera par voie de conséquence celle d'une décision qui en découle nécessairement, dès lors que cette dernière aura été attaquée également dans les délais la concernant.

L'instruction d'une demande incidente émanant du demandeur a lieu dans les mêmes formes que la requête (CJA, art. R. 631-1). Ceci implique qu'elle est automatiquement jointe au dossier principal et que si l'instruction est close, des conclusions incidentes seront écartées.

Il ne s'agit pas d'une autre instance.

## 250 | 15

**Décisions administratives connexes** :: Elles peuvent être attaquées par la même requête mais il s'agit de demandes connexes et non d'une demande incidente, succédant en cours d'instance à une demande initiale visant un acte différent.

La jonction des demandes connexes et des demandes incidentes est pratiquée par le tribunal compétent pour le tout.

Une seule requête ne peut pas saisir le tribunal de deux marchés distincts sans lien entre eux dans le contentieux des contrats (CE 5 janv. 1972, Ophlm interdépartemental de la région parisienne, req. n° 78631, *Lebon* 22 ; CE 25 févr. 1987, Mortet, req. n° 45269, *Lebon* 880).

250 | 20

**Demande incidente relevant d'un type de contentieux différent de celui de la demande initiale** ::: La distinction des contentieux entraîne une grave difficulté pour le requérant qui use à la fois du recours pour excès de pouvoir pour obtenir l'annulation d'une décision et une réparation du préjudice résultant de l'illégalité sanctionnée de cette annulation (v. par ex., CE 31 mai 1957, Sieur Balpêtré, *Lebon* 362 : sociétaire de la Comédie Française qui obtient à la fois l'annulation de sa révocation et une indemnité de 1 500 000 F).

Cette question a été précédemment traitée en ce qui concerne essentiellement la liaison de chacun des deux types de contentieux (v. s<sup>es</sup> n<sup>os</sup> 240.210 s.) et la coordination des requêtes, ainsi que la recevabilité respective (v. not. CE 1<sup>er</sup> juin 1953, Vasnier, *Lebon* 254 ; CE 20 févr. 1953, Sté Intercopie, S. 1953, III, p. 79 ; CE 23 mars 1973, Cie d'assurances L'Union, *Dr. adm.* 1973, n° 138).

En ce qui concerne l'instruction, le tribunal organise l'instruction de la ou des requêtes relevant des deux types de contentieux selon le droit commun. La bonne administration de la justice postule que le même rapporteur leur soit désigné et qu'il organise le déroulement d'instructions parallèles le plus souvent dans les mêmes délais en vue d'une jonction des dossiers au moment de la clôture et d'un jugement unique en raison de la connexité des instances.

Cette opportunité relève d'un pouvoir discrétionnaire du tribunal chargé de l'instruction (CE 31 janv. 1923, préfet des Alpes-Maritimes, *Lebon* 108 ; CE 15 déc. 1971, Barat, req. n° 80210, *Lebon* 1156).

250 | 25

**Demandes d'injonctions et d'astreintes : mesures d'exécution** ::: De telles demandes présentées dans le cadre des articles L. 911-1 et L. 911-3 du Code de justice administrative sont acceptées en cours d'instance. Elles revêtent le caractère de demandes incidentes ; elles sont instruites en même temps que l'instance principale et soumises aux règles ordinaires.

En effet une demande d'injonction ne peut pas être présentée à titre de requête isolée ou principale (CE 7 avr. 1995, Surry, req. n° 154129, *Lebon* 158). Mais s'il s'agit d'une requête fondée sur l'article L. 911-4 après jugement définitif (demande d'aide à l'exécution), il y a lieu à instruction selon un processus particulier (CJA, art. R. 921-1).

250 | 30

**Demande de référé-suspension** ::: Bien qu'elle soit connexe et incidente à une requête en annulation, la demande de

référé-suspension de la décision attaquée par celle-ci doit être formulée par requête distincte (CJA, art. R. 522-1). Elle n'est donc pas une véritable demande incidente.

L'instruction de cette requête est de ce fait isolée de celle de la requête – du moins en principe – car elle est poursuivie « d'extrême urgence » avec des délais réduits et sans mise en demeure (CJA, art. R. 512-2).

Certains plaideurs s'imaginent qu'en formulant une demande de référé-suspension, ils obtiendront de ce fait une instruction accélérée de la requête principale. Ce calcul est souvent mis en échec par la pratique des tribunaux administratifs, notamment lorsque le rejet du sursis est prononcé rapidement.

**B. Demandes incidentes du défendeur (conclusions reconventionnelles)**

250 | 35

**Cas rare** ::: Le défendeur peut ne pas se borner à conclure au rejet des prétentions du demandeur ; il peut formuler une demande dirigée contre son adversaire et tendant à obtenir du tribunal certaines condamnations contre lui.

Un tel incident de procédure constitue une demande reconventionnelle. Le principe de telles démarches est reconnu par l'article R. 312-3 du Code de justice administrative.

250 | 37

**Exclusion de la demande reconventionnelle en excès de pouvoir** ::: La nature même du recours pour excès de pouvoir qui est un « procès fait à un acte » où il n'y a pas de véritable partie défenderesse exclut la possibilité de demande reconventionnelle. De ce fait une telle demande est également irrecevable lorsqu'elle est formulée en annexe à un recours en indemnité (CE 7 déc. 1979, Delorme, *Lebon* 847 ; CE 15 janv. 1988, Mme Lazard, *Dr. adm.* 1988, n° 183 ; v. aussi CE 24 nov. 1967, Noble, *Lebon* 443).

250 | 40

**Compétence** ::: La demande reconventionnelle n'est recevable devant le juge administratif que si par sa nature et son objet elle relève de la compétence de la juridiction administrative.

C'est ainsi que la plupart des demandes dirigées contre un particulier (le demandeur le plus souvent) par l'Administration sont irrecevables de ce chef (CE 20 juill. 1917, ville du Havre, *Lebon* 576 ; CE 27 mars 1925, Cie d'assurances l'Urbaine et la Seine et Sieur Arpajoux, *Lebon* 330 ; CE 27 nov. 1946, Dorléans, *Lebon* 445).

De la même manière sont irrecevables les conclusions reconventionnelles formulées directement devant le juge par une autorité administrative qui, en vertu du privilège du préalable, disposerait du pouvoir d'émettre un titre exécutoire pour aboutir au même résultat (CE 9 juill. 1975, Sté Ascinter-Otis, req. n° 93967, *Lebon* 414 ; CE



16 déc. 1988, Bureau d'aide sociale de Paris, *Gaz. Pal.*, lettre, 5 mai 1989).

Toutefois, malgré son caractère civil, une demande de dommages-intérêts pour citation abusive relève de la compétence du juge administratif (CE 25 oct. 1946, Sieurs Gronier et Gastu, *Lebon* 247 ; CE 22 déc. 1950, Barbier, *Lebon* 640 ; CE 24 oct. 1952, Combaz, *Lebon* 461).

Mais elle ne peut être présentée que dans un recours de plein contentieux (CE 24 oct. 1952, Combaz, préc. ; CE 7 déc. 1979, Delarue, req. n° 05577, *Lebon* 847, *AJDA* 1980, 549).

## 250 | 45

**Délai** ::: La demande reconventionnelle peut être représentée sans condition de délai au cours de l'instruction (CE 18 janv. 1928, Quignon, *Lebon* 72). Elle serait irrecevable si elle était formulée après la mise en délibéré (CE 17 mars 1934, Cne d'Oulchy-le-Château, *Lebon* 378).

## 250 | 50

**Instruction** ::: La demande reconventionnelle suit le sort de la demande principale en ce qui concerne l'instruction ; elle sera jugée en même temps que celle-ci (CE 2 févr. 1951, Sté Morin, *Lebon* 68).

L'acceptation du désistement par le défendeur vaut retrait de ses conclusions reconventionnelles (CE 22 mai 1958, Cie centrale de travaux publics, *Lebon* 290).

## 250 | 55

**Condition de connexité** ::: La demande reconventionnelle doit avoir un lien de connexité avec la demande principale (CE 17 nov. 1944, ville d'Avallon, *Lebon* 294 ; CE 28 janv. 1976, Ateliers Delestrade, req. n° 88841, *Lebon* 68).

Elle ne peut être exercée qu'en plein contentieux et est essentiellement utilisée dans le domaine des contrats, où le défendeur profite de l'instance engagée pour opposer la compensation entre les comptes (CE 4 nov. 1927, ville d'Elbeuf, *Lebon* 1015) à condition qu'il s'agisse du même litige (CE 11 mars 1983, Lacroix, *Lebon* 105 ; CE 30 oct. 1987, Issartier, req. n° 67967, *Lebon* 336).

## 250 | 60

**Contentieux fiscal** ::: En matière fiscale l'Administration dispose de l'action reconventionnelle pour réclamer en cours d'instance un complément d'imposition (CE 17 avr. 1937, Faury, *Lebon* 403).

## 250 | 65

**Contentieux électoral** ::: En matière électorale les conclusions reconventionnelles sont irrecevables (CE 23 sept. 1985, Élections municipales de Saint-André-de-la-Réunion, req. n° 59882, *Lebon* 739).

## 250 | 70

**Contentieux répressif** ::: En matière répressive, le contrevenant de grande voirie n'est pas recevable à diriger des conclusions reconventionnelles contre l'État (CE 2 déc. 1942, SA du Kursaal de Sète, *Lebon* 339 ; CE 1<sup>er</sup> déc. 1937, Sté Citerma, *Lebon* 988 ; CE 17 avr. 1959, Sté d'armement Hardy et Fourgassié, *Lebon* 247).

## C. Demandes incidentes émanant de tiers (interventions)

### 1. Intervention volontaire

## 250 | 75

**Définition de l'intervention volontaire** ::: L'intervention est le fait pour une personne physique ou morale (de droit privé ou de droit public) de se joindre spontanément à une instance qu'elle n'a pas introduite et dans laquelle elle n'a pas été appelée en cause

C'est la procédure incidente la plus fréquente. Elle ouvre à l'intervenant les mêmes possibilités de procédure qu'aux parties principales, par exemple le pourvoi en cassation (CE, sect., 26 févr. 2003, Bour, req. n° 231558, *AJDA* 2003, 759, *Dr. adm.* 2003, n° 178) ou la question prioritaire de constitutionnalité (CE 14 juin 2010, Assoc. nationale des sociétés d'exercice libéral, req. n° 328937, *AJDA* 2010, 1959).

L'intervention volontaire peut avoir lieu soit en demande aux côtés du réclamant, soit en défense à l'appui des arguments de l'Administration. Ainsi la procédure de la demande incidente en intervention concerne-t-elle deux situations différentes :

- l'intervention conservatoire (ou intervention-jonction) qui est pratiquée par celui qui s'associe aux conclusions du défendeur, en vue d'obtenir le maintien de la situation de celui-ci ou le maintien de la sienne propre ;
- l'intervention agressive, qui émane de celui qui s'associe spontanément aux conclusions du demandeur.

Mais il n'est pas possible d'intervenir simplement pour figurer au procès, sans y prendre position. Cette intervention « neutre » en quelque sorte n'est pas admise (CE 14 juin 1968, Synd. national des médecins des hôpitaux privés, req. n° 30870).

Lorsque l'intervention n'est pas volontaire, mais provoquée par l'adversaire, il s'agit d'une mise en cause (v. s° n°s 250.145 s.).

## 250 | 80

**Intérêt pour intervenir en plein contentieux** ::: L'intervenant doit justifier d'un intérêt distinct de celui au côté de qui il se range et d'un droit auquel la décision est susceptible de préjudicier (v. CE 18 mai 1923, Sté des ateliers de France, *Lebon* 425 ; CE 15 juill. 1957, ville de Royan et SA des casinos de Royan, *Lebon* 499 ; CE 21 mars 1975, Sieurs Bertrand et Paimparay, req. n° 78306, *Lebon* 218 ; CE 27 mars 1983, CPAM des Ardennes, *Lebon* 222 ; CE

10 juin 1994, Sté Fabrimaco, req. n° 101931, *Lebon* 1120 ; CE 4 juill. 1997, Sté Louis Dreyfus, req. n° 147176 et 147225, *Lebon* 280).

En matière électorale l'intervention est soumise à restriction quant à la présentation des moyens et à l'intérêt (CE 22 déc. 1972, Élections municipales de Sainte Eulalie d'Ans, req. n° 83949, *Lebon* 1106), mais elle est cependant possible (CE 7 juin 1972, Élections du conseil de l'UER de Limoges, *Lebon* 26, concl. Théry).

**250 | 85**

**Intérêt pour intervenir en excès de pouvoir** ::: Dans ce contentieux sont admis à intervenir ceux qui justifient avoir intérêt au maintien de la décision attaquée (intervention en défense) ou ceux qui ont un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de l'acte attaqué par le demandeur (intervention en demande). C'est ainsi que pour intervenir dans un contentieux ouvert par un recours en matière d'urbanisme l'intervenant doit avoir son domicile à proximité des lieux du litige et en justifier (CAA Lyon, 28 déc. 2004, Cne de Contamines-Montjoie, req. n° 00LY00832 et 00LY00834, *AJDA* 2005, 973).

Il est admis que l'intérêt pour agir des personnes morales (associations spécialement) est plus largement apprécié en intervention qu'en demande principale (CE 9 nov. 1954, Synd. du personnel civil de l'administration centrale du secrétariat d'État à la Guerre, *Lebon* 584). L'intérêt moral est admis (CE 27 avr. 1934, Ligue nationale contre l'alcoolisme, *Lebon* 493 ; CE 3 août 1945, Pansu, *Lebon* 171 ; CE 9 mars 1977, Ferreira, req. n° 02969, *Lebon* 929 ; CE 18 juin 1982, min. de l'Agriculture, req. n° 22419, *Dr. adm.* 1982, n° 308).

Mais dans le contentieux des reconduites à la frontière, l'intervention de tiers n'est pas admise (CE 29 juill. 1994, préfet de la Seine-Maritime, req. n° 143866, *Gaz. Pal.* 1995, pan. p. 51).

L'intervention est possible dans le recours en appréciation de validité d'un acte administratif (CE 22 déc. 1967, Alban, *D.* 1968, jur. 478 ; cet arrêt marque l'abandon d'une jurisprudence plus restrictive : CE 17 juin 1953, ville de Besançon, *Lebon* 291).

En matière répressive l'intervention est recevable de la part de ceux qui ont intérêt à la décision à intervenir (CE 29 juin 1926, Cie des chemins de fer de Paris à Orléans, *Lebon* 108).

C'est la manière la plus expédiente pour les concessionnaires du domaine public de faire respecter leurs droits et d'obtenir des réparations pécuniaires.

**250 | 90**

**Délai** ::: L'intervention n'est assujettie à aucune condition de délai (CE 10 mars 1965, M. Worlocu dit Georges Guétary, *JCP* 1965, n° 14314).

Elle est recevable jusqu'à la clôture de l'instruction (CE 16 déc. 1994, Chasseurs de la Creuse, req. n° 105798, *Lebon* 563 ; CE 1<sup>er</sup> mars 1995, Groupe assoc. Groupe information asile, req. n° 148963, *Lebon* 977). Elle peut

même être formée pour la première fois en appel (CE 29 mars 1954, Vve Nardon, *Lebon* 193) mais elle ne peut pas se limiter au sursis à exécution (CE 27 mai 1991, ville de Genève et a., req. n° 104723, *Lebon* 205).

**250 | 95**

**Procédure de l'intervention** ::: L'intervention doit être formée par requête distincte (CJA, art. R. 632-1 ; CE 31 mai 1957, Cuzin, *Lebon* 364 ; CE 15 juill. 1958, Sieur Sentenac, *AJDA* 1958, II, 413) et ceci à peine d'irrecevabilité (CE 12 déc. 2003, Mme Ammouche et Mme Bangué Nambea, req. n° 235234, *Lebon* 937).

Elle n'est pas assujettie à la liaison du contentieux (CE 13 juin 1936, Hitzel, *Lebon* 641 ; CE 18 févr. 1959, ville de Roubaix, *Lebon* 125 ; v. note Debbasch s<sup>e</sup> CE 6 nov. 1959, Dame Pomar, *Lebon* 1583, *D.* 1968, jur. 468).

L'intervenant doit adopter les mêmes conclusions que celui qui agit ou qui défend. Il ne peut pas prendre une position divergente autonome (CE 6 nov. 1959, Dame Pomar, préc.).

La requête en intervention aux côtés d'un requérant en annulation d'un document d'urbanisme (v. s<sup>e</sup> n° 250.115) n'a pas à être notifiée par l'intervenant au bénéficiaire de ce document (CE 30 juill. 1997, Mlle Fanatzis et Warin, req. n° 159648, *Gaz. Pal.*, lettre, 30 déc. 1997, p. 6).

La requête en intervention est assujettie aux mêmes conditions de forme que la requête ou la défense principales : mentions, copies en nombre voulu, timbre, avocat le cas échéant (CE 16 mai 1956, Briand, *Lebon* 21 ; CJA, art. R. 631-1).

L'intervention doit être motivée (CE 12 juin 1981, Grimichler et a., req. n° 13173, *Lebon* 256 ; CE 18 déc. 1989, Cne de Replonges, *Gaz. Pal.*, lettre, 23 mars 1990). Une simple déclaration d'intervention ne suffit pas. Il faut une requête explicite (CE 16 déc. 1994, secr. d'Ét. auprès du Premier ministre chargé de l'environnement, req. n° 105798, *Dr. adm.* 1995, n° 387).

L'intervenant ne peut invoquer que les mêmes moyens que la partie aux côtés de laquelle il intervient et ceci dans le respect du délai en ce qui concerne les moyens nouveaux éventuels (CE 7 janv. 1958, propriétaires de chênes lièges).

Une intervention défensive n'est admise que si le défendeur principal a produit une défense (CE 5 févr. 1988, Surette, req. n° 76595, *Lebon* 960 ; CE 26 mars 1996, Sarl Pub Espace, req. n° 157678, *Lebon* 1096).

L'irrecevabilité du recours principal entraînera le rejet de l'intervention en demande aux côtés du requérant (CE 25 juill. 1934, ville de Saint-Lucien, *Lebon* 906 ; CE 7 janv. 1955, Sieur Le Parc, *Lebon* 7 ; CE 19 janv. 1956, Noël, *Lebon* 730 ; CE 10 nov. 1986, Synd. des inspecteurs du travail, *Lebon* 854).

L'intervenant n'est pas considéré comme une partie au sens du Code de justice administrative. Ceci a plusieurs conséquences :

- il n'a pas à être invité à régulariser le défaut de mémoire distinct nécessaire pour intervenir (CJA, art. R. 632-1 ; CE 12 déc. 2003, Mme Ammouche et Mme Bangué Nambea, req. n° 235234, *Lebon* 937) ;

- de même, il n'a pas à être informé des moyens invoqués d'office (CJA, art. R. 611-1 ; CE 22 juin 1992, Cne de Rothau, req. n° 65142) ;
- il ne peut pas non plus bénéficier des frais irrépétibles de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative (CE 30 avr. 1997, Assoc. française des banques, req. n° 172237 et 172238) ni être condamné à les supporter.

## 250 | 100

**Instruction** ::: Normalement, le mémoire en intervention est notifié aux parties principales. Toutefois cette communication n'est pas obligatoire (CJA, art. R. 632-1, al. 2) si elle peut retarder le jugement du litige, lorsque l'affaire est instruite, sauf si le moyen invoqué par l'intervenant a une influence sur la décision du tribunal (CE 1<sup>er</sup> mars 1995, assoc. Groupe information asile, req. n° 148963, *Lebon* 977).

En aucun cas le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention (CJA, art. R. 632-1, al. 3).

## 250 | 105

**Jugement** ::: Il est statué par le même jugement que sur la demande principale (Circ. min. Intérieur, 31 juill. 1980). L'intervenant peut être condamné aux frais s'il y a lieu (CE 4 juill. 1951, Rochefort et a., *Lebon* 390).

## 250 | 110

**Appel** ::: Le refus d'admettre un intervenant est susceptible d'appel (CE 9 janv. 1959, de Harenne, *Lebon* 23). L'intervenant en demande ne peut faire appel du jugement rejetant la requête principale que s'il aurait eu qualité pour agir au principal (CE 17 juin 1977, assoc. Centre et Ouest et Centre social, familial et ménager, req. n° 99982, *Lebon* 929). Une intervention est possible en appel même si elle n'avait pas été faite en première instance (CE 16 oct. 1959, Dentistes du Nord, *Lebon* 520). Si une personne était intervenante en première instance et qu'elle pouvait faire appel, elle ne pourra pas à défaut intervenir sur l'appel principal (CE 21 juin 1957, Entreprise Technotramo, *Lebon* 412).

L'intervenant en défense ne peut faire appel que s'il aurait pu faire lui-même tierce opposition au jugement (CE 11 janv. 1995, Fédération des services CFDT, req. n° 136436, *Lebon* 1002 ; CAA Lyon, 7 juill. 1995, Sté d'aménagement de Morzine-Avoriaz, req. n° 95LY00109, *Lebon* 1009 ; v. Dossier 330).

Mais si la partie principale ne fait pas appel, l'intervenant peut faire appel seul, mais à condition de justifier de son intérêt à contester le jugement qui lèse ses droits (CE 5 mars 1943, Générale des Eaux, *Lebon* 62 ; CE 21 nov. 1980, Conseil central de l'Ordre des pharmaciens et ministre de la Santé, req. n° 04437, *Lebon* 411).

## 250 | 115

**Cas particuliers** :::

- **En matière fiscale** (v. CE 19 févr. 1971, Automobile club du Nord de la France, req. n° 65918, *Lebon* 148).

L'intervention n'est pas possible en matière d'impôt sur le revenu, sauf de la part d'un codébiteur solidaire de l'impôt (CE 10 oct. 1997, Chevreux, req. n° 117640, *Gaz. Pal.* 1998, lettre p. 36).

- **En matière électorale** (v. s<sup>s</sup> n° 250.80 ; v. CE 3 févr. 1989, maire de Paris, req. n° 104680, *Lebon* 47).

- **En matière d'édifices menaçant ruine**. Le locataire peut intervenir aux côtés du propriétaire (CE 13 mars 1959, Frenkiel, *Lebon* 934) ou prendre des conclusions divergentes (démolition ou réparation) (CE 6 mai 1970, Vve Ubaud et Mlle Cave, req. n° 76004, *Lebon* 303).

## 2. Intervention forcée – appel en cause

### 250 | 120

**Intervention forcée d'un tiers** ::: Cette procédure n'a de sens que dans le contentieux de pleine juridiction et lorsqu'il est nécessaire de conclure contre ou entre plusieurs parties.

En matière d'excès de pouvoir, il appartient au président ou au rapporteur d'avertir les intéressés (généralement les bénéficiaires de la décision attaquée) du dépôt de la requête en leur adressant une copie de celle-ci. Ceci a pour effet de les appeler à l'instance (CE 15 févr. 1980, SCI du 73, avenue du Commandant-Barré, req. n° 12709) ; ils prennent la position d'observateur ou de défendeur. Mais il ne s'agit pas véritablement d'une mise en cause car elle n'est pas provoquée par l'adversaire (v. CE 22 mars 1978, Garibaldi, req. n° 07798, *D.* 1978, IR 221 ; CE 20 déc. 1985, ville de Paris, req. n° 38801, *Lebon* 386).

Les personnes ainsi présentes à l'instance en « observateur » n'y ont pas à proprement parler la qualité de parties (CE 6 janv. 1961, min. de l'Intérieur c/Fourcaud, *Lebon* 1151 ; CE 13 févr. 1963, min. de l'Éducation nationale c/Assoc. Les amis de Chiberta, Chambre d'Amour, cinq Cantons et Fontaine Laborde, *Lebon* 92). Cependant la loi n° 94-112 du 9 février 1994 a créé l'article L. 600-3 dans le Code de l'urbanisme qui organise une procédure d'appel en cause du bénéficiaire du permis de construire (L. n° 94-112, 9 févr. 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *JO* 10 févr.).

En effet le requérant doit notifier (à peine d'irrecevabilité de son recours) dans les quinze jours une copie de son recours au bénéficiaire du document d'urbanisme qu'il attaque en vue de son annulation (CJA, art. R. 411-7).

Cette notification forcée qui n'incombe pas au tribunal équivaut à un appel en cause forcé bien qu'aucune conclusion ne soit prise contre le bénéficiaire lui-même.

### 250 | 125

**Diverses modalités de l'intervention forcée** ::: La véritable intervention forcée ou mise en cause est demandée par conclusions émanant d'une des parties. Elle obéit aux formes prescrites pour les requêtes introductives d'instance. On distingue différentes formes d'intervention forcée.

250  
125

250 | 127

**Appel en cause** :: Il est formé par le demandeur qui appelle sur l'instance un défendeur supplémentaire afin d'obtenir contre lui une condamnation qu'il craint de ne pouvoir obtenir contre le défendeur premier cité (v. CE 16 avr. 1948, Sté Le Béton, *Lebon* 167). On peut également obtenir par ce procédé une condamnation solidaire des différents défendeurs (CE 1<sup>er</sup> déc. 1937, Gianotti, *Lebon* 988).

250 | 130

**Cas particulier : appel en cause des organismes de sécurité sociale** :: En vertu de dispositions particulières du Code de la sécurité sociale, il appartient au requérant ou à défaut au tribunal (qui doit agir d'office, CE 18 mars 1960, ville de Tours, *Lebon* 208) d'appeler en cause les organismes de sécurité sociale dans les litiges tendant à la réparation de dommages corporels pour lesquels les prestations de sécurité sociale ont été versées à la victime d'un dommage imputé à une collectivité publique ou à un ouvrage public (CE 11 oct. 1963, Cne de Seichamps, *Lebon* 482).

Symétriquement, si l'instance a été engagée par la sécurité sociale, cette requérante a l'obligation d'appeler en cause la victime (CE 1<sup>er</sup> juill. 1959, CRSS de Normandie, Sieur Veret et Caisse primaire de Rouen, *Lebon* 418 ; CE 14 mars 1980, CU de Bordeaux, req. n° 13780, *D.* 1980, IR 249). Cette obligation a été étendue à l'appel en cause de l'Administration chargée de la gestion des prestations sociales des agents publics, dans le même type de litiges en responsabilité (CE 27 janv. 1967, Mlle Lemmour, *Lebon* 48 ; CE 9 juin 1972, Hourtoulé, *Lebon* 428).

250 | 135

**Appel en garantie** :: Il est formulé par le défendeur qui appelle sur l'instance un tiers qui prend à son tour la position de défendeur (CE 21 mai 1948, min. des Travaux publics c/Cne de Thun-l'Évêque, *Lebon* 228 ; CE 21 nov. 1958, Cne de Houilles, *Lebon* 579 ; CE 2 mars 1979, min. de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire c/Sté Soflumar et Entreprise Voisin, req. n° 02413, *Lebon* 912).

Cette procédure n'est pas admise dans le contentieux de la répression. Le contrevenant reste seul face aux poursuites (CE 29 mars 1933, Sté Worms, *Lebon* 377 ; CE 8 mars 1968, Sté L'industrielle commerciale et la Samic, *Lebon* 177).

250 | 140

**Appel en déclaration de jugement commun** :: L'appel en déclaration de jugement commun est une procédure par laquelle une des parties (demandeur ou défendeur) appelle sur l'instance un tiers afin que celui-ci soit présent au procès, mais sans prendre de conclusions à son égard.

Ce procédé est destiné à éviter les effets de l'autorité relative de la chose jugée mais un tel recours incident interrompt la prescription quadriennale (CE 26 janv. 1996, CPAM du Havre, req. n° 126644, *Lebon* 17).

Si, par la suite un autre procès oppose l'une des parties au premier procès et celui qui a été appelé en déclaration de jugement commun, ce dernier ne pourra pas prétendre que la décision intervenue lui est inopposable (pour un exemple de déclaration de jugement commun, CE 1<sup>er</sup> juill. 1959, CRSS de Normandie, Sieur Veret et Caisse primaire de Rouen, *Lebon* 418).

Le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles peut s'exercer la demande en déclaration de jugement commun. Seuls peuvent se voir appeler en déclaration de jugement commun les tiers dont les droits ou obligations à l'égard des parties en cause pourraient donner lieu à un litige dont le tribunal administratif eut été compétent pour connaître (première condition) et auxquels pourrait préjudicier ledit jugement dans des conditions leur ouvrant le droit de former tierce opposition à ce jugement (deuxième condition) (CE 20 janv. 1960, Sieur Asso et Cie d'assurances générales, *Lebon* 44 ; CE 30 mars 1979, Moisan et a., req. n° 03527, *Lebon* 143 ; CE 8 juill. 1992, Cne de Libourne, req. n° 90581, *Lebon* 288 ; CE, avis, 7 avr. 2010, Idrissi, req. n° 333407, *AJDA* 2010, 758 : mise en cause du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions).

250 | 142

**Cas particulier : excès de pouvoir et contentieux électoral** ::

Il ne peut y avoir de déclaration de jugement commun en matière d'excès de pouvoir (CE 25 mai 1970, Sté de construction « La Favière », req. n° 74409, *Lebon* 352 ; CE 8 déc. 2008, Synd. SUD-PTT de Savoie, cité par D. Chabanol, *Code de justice administrative*, Le Moniteur, 4<sup>e</sup> éd., p. 730) ni en matière électorale (CE 16 mars 1988, Audinet, req. n° 44334, *Lebon* 968).

250 | 145

**Procédure de l'intervention forcée** :: Lorsqu'un tiers est appelé sur l'instance, soit par le demandeur, soit par le défendeur, il a l'obligation juridique de figurer sur la procédure en exécution des ordres de communication donnés par le tribunal en vertu de ses pouvoirs normaux d'instruction.

La recevabilité de cette intervention forcée ne fait pas de difficulté, lorsque le mémoire produit a le caractère d'une défense (CE 22 févr. 1935, Larsonneau, *Lebon* 238 ; CE 22 oct. 1954, Conseil départemental des sages-femmes de la Gironde, *Lebon* 551).

Les formes de procédure prescrites pour les requêtes et les défenses ainsi que les mesures d'instruction prévues par le code sont applicables aux mises en cause (CJA, art. R. 631-1).

Une mise en cause peut être demandée dans une requête, dans un mémoire en défense ou dans un mémoire séparé.

La personne régulièrement mise en cause devient partie au litige (CE 22 oct. 1954, Conseil départemental des sages-femmes de la Gironde, *Lebon* 551). Mais les mesures d'instruction antérieures à l'intervention ne sont pas opposables à l'intervenant (CE 24 mars 1944, Devaux, *Lebon* 101).

**250** | **150**

**Délai de l'intervention forcée** ::: Comme l'intervention ordinaire, la mise en cause peut être demandée sans condition de délai. Mais elle ne doit pas retarder le jugement de l'affaire. Dès lors, si un appel en cause est formulé alors que l'affaire principale est sur le point d'être jugée, le tribunal peut l'écartier pour éviter de nouveaux délais (CE 25 avr. 1941, ville de Saint-Claude, *Lebon* 71 ; CE 11 mai 1962, Cts Duboul de Malafosse, *AJDA* 1962, II, 588, concl. Combarrous).

**250** | **155**

**Interdiction de la mise en cause d'office** ::: La mise en cause doit être demandée au tribunal. Celui-ci n'a pas le pouvoir d'ordonner d'office l'appel en cause d'un tiers (CE 15 nov. 1889, Guigon, *Lebon* 1042 ; CE 26 mars 1958, Synd. intercommunal des eaux de Lomagne, *Lebon* 198). Mais il ne pourrait refuser une mise en cause régulièrement sollicitée (CE 4 déc. 1930, ville du Havre c/Cie générale française de tramways et Port autonome du Havre, *Lebon* 1027).

En statuant à l'égard d'une personne non mise en cause, le tribunal se prononce *ultra petita* (CE 14 mai 1952, Aurole et a., *Lebon* 253 ; CAA Bordeaux, 24 avr. 1966, Cts Marfond, *JCP* 1966, n° 14783, note H.G.).

**§ 2****Devant la cour administrative d'appel****250** | **160**

**Renvoi** ::: Les règles de procédure applicables aux diverses procédures de l'intervention forcée décrites précédemment sont

applicables en cour administrative d'appel. Toutefois si l'affaire n'est pas dispensée d'avocat en appel, l'intervenant doit agir par avocat au même titre qu'une partie principale.

L'intervenant de première instance a qualité pour poursuivre en appel son intervention (sur la faculté pour l'intervenant d'agir en appel, v. CE 29 mars 1954, Vve Nardon, *Lebon* 193 ; v. aussi s° n° 250.110).

L'intervention forcée en appel peut être formulée par conclusions d'intimé à intimé : elle constitue un cas d'appel provoqué (v. Dossier 310 ; CE, ass., 11 juill. 1984, Cne de Saint-Sébastien sur Loire, req. n° 30436, *Lebon* 267).

**§ 3****Devant le Conseil d'État****250** | **165**

**Recours direct** ::: S'il s'agit d'un recours direct au Conseil d'État, dispensé d'avocat, les règles des demandes incidentes sont transposables (v. s° n° 250.5 s.).

**250** | **170**

**Cassation** ::: S'il s'agit d'un pourvoi en cassation pour lequel le ministère d'avocat est obligatoire, les règles sont connues de celui-ci et c'est à lui qu'il appartient d'agir au mieux des intérêts de la partie qu'il représente au cours de l'instruction du pourvoi.

Les règles concernant la possibilité pour un intervenant de première instance d'agir en appel paraissent transposables en cas de pourvoi en cassation.

En tout état de cause, il n'est pas permis d'intervenir pour la première fois dans une procédure en cassation.

## s e c t i o n 2

**L'inscription de faux****250** | **171**

**Texte applicable** ::: CJA, art. R. 633-1.

**250** | **175**

**Précision** ::: Cette procédure est parfois dénommée également « faux incident ».

**§ 1****À l'égard des actes d'une autorité publique****250** | **180**

**Compétence** ::: Pendant longtemps le Conseil d'État a ouvert largement la procédure de l'inscription de faux contre les actes administratifs (CE 23 juin 1902, Olive, *Lebon* 465 ;

CE 7 sept. 1945, Horrie, *Lebon* 186 ; CE 26 févr. 1947, Jammes, *Lebon* 82) mais ceci avait l'inconvénient de rendre le juge judiciaire compétent (C. civ., art. 1319).

Depuis 1955, il décide que sauf dans le cas où une loi prévoit expressément que les mentions d'un acte administratif font foi jusqu'à inscription de faux (CE 1<sup>er</sup> avr. 1955, Sieur Athias, *Lebon* 129) le principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative s'oppose à ce que l'exactitude des mentions contenues dans les actes administratifs soit appréciée par les tribunaux de l'ordre judiciaire (CE, ass., 1<sup>er</sup> avr. 1955, Sieur Delarue, *Lebon* 195, note Waline, *RD publ.* 1955, p. 986 ; CE 30 sept. 1955, Sieur Leroux, *Lebon* 455 ; CE 3 mai 1957, Vaillant, *Lebon* 996 ; CE 12 mai 1976, Jozet, req. n° 99792, *Lebon* 1061 ; CE 7 déc. 1979, Chamî, req. n° 11164, *Lebon* 849 ; CE 2 févr. 1990, Weber, req. n° 75541, *Lebon* 933).



Les actes des autorités publiques font « pleine foi » et bénéficient d'une présomption de régularité qui peut être détruite par la preuve contraire au besoin sur l'énoncé de graves présomptions articulées contre l'acte et que le juge vérifie (par ex. l'antidate d'un document : CE 4 mars 1949, *Sieur Rau*, *Lebon* 103 ; la mention « certifiée conforme » d'un acte rédigé ou introuvable : CE 26 janv. 1951, *Dame Galy*, *Lebon* 46).

Mais de simples invraisemblances ne suffisent pas (v. concl. Fournier s° CE 12 nov. 1958, *Raffinerie de soufre*, *AJDA* 1959, II, 14).

**250** | **185**

**Procédure** ❧ Le moyen d'inscription de faux dirigé contre un acte administratif est examiné par le tribunal administratif comme un moyen ordinaire (CE 9 déc. 1959, *Sauvageot*, *Lebon* 663 ; CE 17 juin 1960, *Contessoto*, *Lebon* 406) et pratiquement il ne peut concerner qu'un document dont une des parties entend se prévaloir, sinon il est inopérant.

En effet une demande d'inscription de faux visant à titre principal un acte administratif, qui ne ferait pas par ailleurs l'objet d'un recours en annulation serait irrecevable. Ce n'est qu'un incident de procédure (TA Lyon, 14 janv. 1982, *Barache-Chabane*, inédit ; dans le même sens, CE 4 avr. 1990, *Roger*, req. nos 87225 et 95560).

Ainsi en principe, un acte administratif ne peut faire l'objet d'aucun renvoi devant le juge judiciaire pour vérifier s'il est atteint d'un faux (CE 30 sept. 1955, *Sieur Leroux*, *Lebon* 455).

Il appartient au juge administratif de statuer lui-même sur la valeur des mentions de l'acte administratif argué de faux (CE 26 janv. 1951, *Dame Galy*, *Lebon* 46 ; CE, sect., 30 nov. 2007, *Pucci*, req. n° 266500, *AJDA* 2007, 2288). Il procède lui-même aux vérifications utiles (v. CE 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, *Lebon* 434 ; CE 20 juin 1969, *Pradines*, *Dr. adm.* 1969, n° 244 ; CE 20 janv. 1988, *Cne de Pomerol*, req. n° 62900, *Lebon* 16).

§ 2

**Inscription de faux des pièces et actes privés**

**250** | **190**

**Renvoi au juge judiciaire** ❧ Si la demande en inscription de faux vise un acte privé dont une des parties entend se

servir au cours d'une procédure administrative, rien ne s'oppose à ce que des dispositions de droit commun reçoivent application. Le juge administratif s'est cependant reconnu compétent sur un échange de courrier postal dans le cadre d'un litige fiscal relevant de sa compétence au fond, et ceci alors qu'une loi donne compétence au juge judiciaire sur la validité des documents postaux (CE, sect., 30 nov. 2007, *Pucci*, req. n° 266500, *AJDA* 2007, 2288, *Dr. adm.*, févr. 2008, 41).

La procédure est réglée par l'article R. 633-1 du Code de justice administrative et peut aboutir à interrompre l'instance administrative par un renvoi devant l'autorité judiciaire ordonné par le juge administratif.

Lorsqu'une demande en inscription de faux est formulée contre une pièce produite par une partie, le tribunal fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

Si la partie ainsi mise en demeure déclare renoncer à se servir de la pièce en cause (ou ne fait aucune déclaration), l'incident est clos. L'instance se poursuit normalement.

Si la partie déclare au contraire qu'elle entend se servir de la pièce arguée de faux, le juge peut passer outre à condition que son jugement puisse être motivé sans avoir recours à ladite pièce (CE 29 janv. 1875, *Riverain-Collin*, *Lebon* 78).

Mais si l'examen de la pièce en cause est indispensable pour le jugement de l'affaire et que la décision définitive dépend d'elle (CJA, art. R. 633-1, al. 2), le tribunal doit surseoir à statuer et renvoyer les parties à se pourvoir devant les tribunaux de l'ordre judiciaire sur la validité de la pièce arguée de faux (CE 24 juill. 1931, *Élections d'Eugène Étienne*, *Lebon* 854 ; CE 28 sept. 1988, *Robert*, req. n° 70881, *Lebon* 725).

Celle-ci est déposée au greffe pour s'assurer de sa forme et éviter toute altération. Il revient à la sous-section ou la section, organe d'instruction au Conseil d'État, ou au tribunal ou à la cour administrative d'appel d'ordonner le sursis à statuer par décision avant dire droit.

L'instance est interrompue jusqu'après le jugement de faux par le tribunal compétent. Si l'intéressé ne justifie pas de ses diligences à saisir l'autorité judiciaire dans le délai imparti, le tribunal passe outre et examine l'affaire au fond (CE 17 mars 1933, *Élections d'Eugène Étienne*, *Lebon* 1427).



# Sommaire du dossier | 260

## Les moyens d'investigation

| s e c t i o n 1                                    | n <sup>os</sup>         | s e c t i o n 2                                       |                          |
|--|-------------------------|---|--------------------------|
| <b>L'expertise</b>                                 | <b>260.10 à 260.275</b> | <b>L'enquête par témoins</b>                          | <b>260.280 à 260.345</b> |
| § 1 Demande d'expertise                            | 260.10 à 260.20         | <b>s e c t i o n 3</b>                                |                          |
| § 2 Experts  | 260.25 à 260.90         | <b>La visite des lieux</b>                            | <b>260.350 à 260.370</b> |
| § 3 Mission et opérations de l'expertise           | 260.95 à 260.137        | <b>s e c t i o n 4</b>                                |                          |
| § 4 Rapport d'expertise                            | 260.140 à 260.152       | <b>La vérification d'écritures</b>                    | <b>260.375</b>           |
| § 5 Suites de l'expertise                          | 260.155 à 260.180       | <b>s e c t i o n 5</b>                                |                          |
| § 6 Frais de l'expertise                           | 260.185 à 260.245       | <b>La vérification administrative</b>                 | <b>260.380</b>           |
| § 7 Opposition à la taxe                           | 260.250 à 260.265       | <b>s e c t i o n 6</b>                                |                          |
| § 8 Recouvrement des honoraires<br>par les experts | 260.270 à 260.275       | <b>L'amicus curiae<br/>et le consultant technique</b> | <b>260.390 à 260.410</b> |

## Index thématique

**A**

Acquiescement  
– À un fait :: **260.125**

Action récursoire  
– État (contre l' →) :: **260.270**

Allocation provisionnelle :: **260.200 s.**

*Amicus curiae* :: **260.390 s.**  
– Rémunération (absence) :: **260.410**

Audiovisuel  
– v. Enregistrement audiovisuel

Audition  
– Expert :: **260.170**  
– v. Témoin

Avocat (ministère d'—)  
– Dispense (expertise fiscale) :: **260.260**  
– Obligation :: **260.260**

**C**

Collégialité  
– Contestation des frais d'expertise :: **260.265**  
– Ordonnance d'enquête :: **260.305**  
– Récusation (demande de —) :: **260.75**

S'il s'agit d'une expertise ou d'un constat, la procédure sera la même que celle de l'expertise décidée au principal décrite dans le présent dossier.

À cet égard la réforme résultant du décret du 22 février 2010 a aligné la procédure du constat (anc<sup>t</sup> constat d'urgence) de l'article R. 531-1 du Code de justice administrative sur celle de l'expertise, à la seule différence près que la personne désignée pour effectuer les constatations ne pourra pas obtenir, comme le peut un expert, une provision sur ses frais et honoraires (Décr. n° 2010-164, 22 févr. 2010, relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, *JO* 23 févr., p. 3325). Ceci s'explique par la brièveté et le caractère immédiat de sa mission, vestige du temps où ce constat intervenait en cas d'urgence seulement.

## 260 | 8

**Réforme de l'expertise par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010** :: Les constats (anc<sup>t</sup> constats d'urgence) qui peuvent

être ordonnés par le juge des référés en vertu de l'article R. 531-1 du Code de justice administrative n'étaient pas encadrés par un dispositif réglé dans le code.

Désormais ils sont dotés de la même procédure que celle décrite au présent dossier, c'est-à-dire que l'expert commis ou toute personne chargée d'un constat doivent se référer aux règles établies pour les expertises en général. Ceci résulte de l'article R. 531-2 du Code de justice administrative, dont la lisibilité n'est pas évidente.

Notons qu'une demande en référé interrompt le délai d'une requête au fond sur un contentieux pécuniaire (CE 18 déc. 2009, CH de Voiron, req. n° 311604, *AJDA* 2009, 2431, *Dr. adm.*, févr. 2010, p. 30 ; – sur le décret du 22 février 2010, v. D. Chauvaux et J. Courtial, « Le décret du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives », *AJDA* 2010, 605 ; Noyer et Melleray, « Nouvelle étape de la réforme des juridictions administratives », *Dr. adm.*, mai 2010, n° 5).

260  
8

## section 1

# L'expertise

### § 1

#### Demande d'expertise

## 260 | 10

**Généralisation du caractère facultatif de l'expertise en toutes matières** :: Depuis 1959 le tribunal administratif n'est jamais tenu d'ordonner une expertise.

L'article R. 621-1 du Code de justice administrative est rédigé en termes tels que le caractère facultatif de l'expertise est indiscutable, même en matière de travaux publics.

Pendant le tribunal commettrait une violation de la loi en refusant d'ordonner une expertise, en se basant sur des motifs erronés, en droit ou en fait (CE 9 nov. 1960, Sté comptoir, *Lebon* 615 ; CE 19 juin 1957, Sieur F., *Lebon* 399 ; CE 11 juill. 1958, Sieur C., *Lebon* 884).

Une demande d'expertise est dépourvue d'utilité dès lors que les éléments utiles à la solution du litige figurent au dossier (CE 12 déc. 2007, Cne de Gargenville, req. n° 298155, *AJDA* 2008, 1015). Le jugement doit, pour permettre à la cour d'exercer son contrôle, expliciter les motifs qui le conduisent à refuser l'expertise, sauf si cette explication résulte de façon claire du contexte général de la motivation de son jugement (CE 11 janv. 1965, Sieur Guy, *Lebon* 137).

Il n'est donc pas absolument nécessaire de solliciter cette mesure, mais ceci peut être utile pour orienter le déroulement de l'instruction et assurer des moyens de preuves contradictoires.

## 260 | 12

**Autorités habilitées à organiser une expertise** :: Lorsqu'une expertise a été ordonnée par jugement avant dire droit (CJA, art. R. 621-1), il ressort des articles suivants qu'il revient au président de diligenter l'expertise par exemple en désignant le ou les experts, en vérifiant leur capacité, en les remplaçant le cas échéant, *etc.* Désormais, le code consacre la pratique, puisqu'il peut déléguer à un magistrat « chargé des questions d'expertise et du suivi des opérations » tout ou partie des pouvoirs dont il dispose en ce domaine (CJA, art. R. 621-1-1). Le texte ne précise pas s'il s'agit d'une mission générale ou si celle-ci est limitée à une affaire déterminée.

S'il s'agit d'une expertise ordonnée en référé, le juge organise ensuite l'expertise, généralement dans l'ordonnance qui la prescrit et définit la mission d'expertise. Il sera ensuite chargé du suivi.

## 260 | 15

**Irrecevabilité de conclusions tendant seulement à une expertise** :: En principe une demande d'expertise est formulée à l'appui de conclusions principales (annulation, indemnisation de préjudice et règlement de marché...). Elle ne peut être formulée isolément (CE 19 déc. 1984, Boehrer, req. n° 29047, *Lebon* 433, concl. Stirn).

Depuis la réforme de 1989 qui admet l'expertise en référé sans urgence, il est plus expédient de solliciter une

expertise par cette procédure rapide (CJA, art. R. 629-1), ce qui permet de ne pas attendre la réponse aux formalités préalables (CAA Paris, 13 nov. 1990, Établissement public du parc de La Villette, req. n° 90PA00122, *Lebon* 925) et d'agir ensuite ou séparément au principal selon les résultats de cette mesure d'investigation et des demandes présentées pour lier le contentieux (sauf en matière de travaux publics).

## 260 | 20

**Dispense d'expertise** ::: Pour éviter des lenteurs, des frais ou des répétitions inutiles, la jurisprudence admet que puissent être utilisées à titre de renseignements les énonciations et conclusions d'un rapport d'expertise établi sur la décision de magistrats de l'ordre judiciaire (CE 15 mai 1953, ville de Nogent-sur-Marne, *Lebon* 245 ; CE 13 juill. 1961, ville de Thuir, *Lebon* 483 ; CE 13 juill. 1961, CHR de Blois, *Lebon* 1138) ou dans un autre dossier (CE 26 juill. 1985, Séris et a., req. n° 41567, *Lebon* 732).

De même peut être utilisé « en tant qu'élément d'information » un rapport d'expert, rendu dans une procédure atteinte d'irrégularités de forme n'en affectant pas pour autant la valeur (CE 18 mars 1988, Adnane, req. n° 49443, *Gaz. Pal.*, lettre, 5 mai 1989, p. 24 ; CE 4 mai 1988, Tanguy, req. n° 60994, *RD publ.* 1989, p. 561). Mais il est possible de diligenter une expertise nouvelle en cas de divergences (CAA Lyon, 20 avr. 1989, CHR de Saint-Étienne, req. n° 89LY00047, *Lebon* 353).

## § 2

### Experts

## 260 | 25

**Choix et nombre des experts** ::: Depuis la réforme du code de 1969, le juge a à la fois le choix du nombre des experts (CE 27 juill. 1984, min. du Travail c/Chauvet, req. n° 34409, *Lebon* 305) et celui des personnes appelées à être désignées comme experts (CE 20 mars 1985, Dpt du Cantal, *Dr. adm.* 1985, p. 253), sauf pour l'expertise fiscale où les parties peuvent désigner leur expert s'il y a plusieurs experts (v. s° n° 260.60).

En principe l'expertise est le fait d'un seul expert (CJA, art. R. 621-2). Mais le tribunal peut estimer nécessaire d'en nommer deux ou même plusieurs. Il doit alors motiver sur ce point sa décision (v. CE 11 mars 1964, Desbarbieux, *Lebon* 971).

Lorsque le tribunal décide de désigner plus d'un expert, c'est en considération des difficultés ou des particularités techniques du litige. Il peut, en effet, être nécessaire de faire appel à des experts de différentes disciplines. Ceci est laissé à la libre appréciation du tribunal (CE 27 juill. 1984, min. du Travail c/Chauvet, req. n° 34409, préc.).

Si les parties désirent être représentées à l'expertise par des techniciens de leur choix, rien ne s'y oppose. Toutefois ces experts privés, représentant les parties, les assistent au cours des opérations contradictoires, mais ne participent pas à la rédaction du rapport.

Les seuls experts officiels sont ceux désignés par le président de la juridiction.

## 260 | 30

**Désignation des experts** ::: Le jugement qui décide du principe de l'expertise ne procède pas à la désignation nominative des experts.

Celle-ci est opérée par décision séparée du président de la juridiction (CJA, art. R. 621-2), et non du président de la formation de jugement, car il est dit qu'il a le choix des experts (CAA Lyon, 9 déc. 1993, Sté de gestion immobilière de la ville de Marseille, req. n° 93LY00946, *Lebon* 957) ; il apprécie librement leur qualification (CE 20 mars 1985, Dpt du Cantal, *Dr. adm.* 1985, p. 253).

## 260 | 35

**Liste d'experts** ::: Les textes du Code de procédure civile pour l'agrément des experts par la cour d'appel ne sont pas applicables aux tribunaux administratifs.

Il n'est pas obligatoire pour le président de dresser une liste annuelle des experts (CJA, art. R. 222-5). Celle-ci n'existe que dans quelques tribunaux administratifs dont celui de Paris. Les experts sont choisis soit sur les listes existantes, soit librement par le président.

## 260 | 40

**Prestation de serment des experts** ::: Sauf en matière fiscale où les experts sont dispensés d'office du serment en vertu d'une disposition spéciale, les experts commis par le tribunal administratif doivent obligatoirement prêter serment par écrit avant de commencer les opérations de l'expertise (CJA, art. R. 621-3).

Cette formalité est substantielle et son omission entraînerait la nullité de l'expertise (CE 24 juin 1881, Cne de Girmaud, *Lebon* 655).

Le serment doit être prêté pour chaque affaire. Un expert, habituellement commis par le tribunal, doit prêter serment chaque fois qu'il est nommé. Dans son serment, « l'expert s'engage à accomplir sa mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence » (CJA, art. R. 621-3, al. 2, issu de Décr. n° 2010-164, 22 févr. 2010).

Par le serment, l'expert s'engage à accomplir sa mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence.

La disposition de l'article 6 de la loi n° 71-498 du 29 juin 1971 qui dispense du serment les experts inscrits sur les listes des cours d'appel et de la Cour de cassation n'est pas applicable devant la juridiction administrative (L. n° 71-498, 29 juin 1971, relative aux experts judiciaires, *JO* 30 juin).

## 260 | 45

**Dépôt au greffe du serment** ::: La cérémonie du serment prononcé devant un membre du tribunal ou devant une autorité désignée par lui a disparu en 1989.

Le serment est donc désormais exclusivement reçu par écrit (CE 2 févr. 1968, ville de Lille, req. n° 64712, *Lebon* 89).

Les parties n'ont pas à être présentes lors de la prestation de serment (CE 3 nov. 1933, Gillard, *Lebon* 995).

Le procès-verbal de prestation de serment est déposé et non envoyé ou adressé au greffe par l'expert (CJA, art. R. 621-3). Ceci signifie que l'expert doit se présenter en personne pour remettre le procès-verbal de prestation de serment.

Un délai de principe de trois jours est fixé par le Code de justice administrative pour le dépôt de ce procès-verbal. Il ne paraît pas prescrit à peine de nullité (aucune jurisprudence depuis la réforme de 1959).

Cette formalité ne donne lieu à aucun droit.

## 260 | 50

**Empêchements et incompatibilités** ::: Selon la loi du 22 juillet 1889, les fonctionnaires qui avaient exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse ou qui ont pris part aux travaux ne pouvaient être désignés comme experts (L. 22 juill. 1889, sur la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs, *Bull. des Lois*, 12<sup>e</sup> S., B. 1276, n° 21231).

Ceci a été étendu à toutes les personnes qui ont exprimé une opinion sur une affaire (CJA, art. R. 621-5). Ils ne peuvent être experts ou sapiteurs dans le litige contentieux concernant celle-ci (CE 2 févr. 1968, ville de Lille, req. n° 64712, *Lebon* 89 ; CE 6 mars 1970, req. n° 75541, *Lebon* 170).

De même, ne peuvent être experts les mandataires qui se sont occupés de l'affaire (CE 23 janv. 1925, Cne de Saint-Just, *Lebon* 81 ; CE 5 mai 1958, ville de Bordeaux, *Lebon* 261). Mais cette règle ne s'applique pas aux personnes qui se sont bornées à donner des conseils techniques avant le litige (CE 14 déc. 1928, Sté électrique de la Loire, *Lebon* 1317).

Un médecin des Hôpitaux de Paris ne peut pas être nommé expert dans un litige concernant un autre établissement de l'Assistance publique que celui où il exerce (CAA Paris, 15 juin 2005, CH de Poissy, req. n° 01PA03237, *Dr. adm.* 2005, n° 144).

## 260 | 55

**Procédure** ::: L'article R. 621-5 du Code de justice administrative a organisé une procédure différente de celle de la récusation.

L'expert qui estime avoir un motif d'empêchement car il a connu de l'affaire doit le faire savoir au président de la juridiction qui l'a commis.

On dénomme « déport » le fait de se récuser soi-même.

L'article R. 621-5 précise qu'il doit donner cette information « avant d'accepter d'être désigné ». Il doit donc prendre connaissance du dossier pour savoir si l'affaire lui est déjà connue. Aucun délai précis n'est fixé.

Si l'empêchement est admis par le président de la juridiction qui a un pouvoir d'appréciation, il devra être remplacé. S'il n'est pas remplacé, le jugement qui le nomme

pourra être attaqué semble-t-il pour faire juger de l'impartialité de l'expert (v. CE 18 avr. 1975, Lombard, req. n° 91315, *Lebon* 1201).

Si malgré l'empêchement un expert a été désigné, les parties peuvent demander d'écarter des débats le rapport de cet expert, la procédure de l'incapacité de l'article R. 621-5 étant différente de celle de la récusation qui doit être dénoncée avant l'expertise (CE 27 juill. 1984, min. du Travail c/Chauvet, req. n° 34409, *Lebon* 305 ; CE 13 mars 1987, Grézy, req. n° 48609, *Lebon* 884).

Ces règles s'appliquent également aux sapiteurs (CJA, art. R. 621-6).

## 260 | 60

**Experts fiscaux** ::: Selon l'article R. 200-10 du Livre des procédures fiscales, ne peuvent être désignés comme experts ni les personnes constituées mandataires par l'une des parties au cours de l'instruction, ni un fonctionnaire affecté à la Direction de l'administration des impôts à laquelle a incombé l'établissement de l'imposition contestée. Elles devraient le cas échéant user de la procédure de déclaration d'empêchement.

## 260 | 65

**Récusation des experts (CJA, art. R. 621-6)** ::: À la différence de l'incapacité qui oblige l'expert à se démettre de lui-même, la récusation est provoquée par une partie. Désormais, tous les experts et les sapiteurs peuvent être récusés (CJA, art. R. 621-6), dès lors que leur partialité sérieusement mise en cause est établie, ce qui est vérifié par le juge (CAA Douai, 20 mai 2008, SNC Eparco Assainissement, req. n° 07DA01432, *AJDA* 2008, 2415). Le fait d'avoir vu ses frais et débours réduits par un juge n'est pas à lui seul un motif de récusation suffisamment sérieux (CAA Douai, 20 mai 2008, SNC Eparco Assainissement, préc.).

Les experts ne peuvent être récusés qu'en première instance (CE 17 juin 1910, ville de Gournay-en-Bray, *Lebon* 480 ; CE 10 mai 1957, sous-secr. d'État à la Marine marchande c/Cne de Saint-Brévin-les-Pins, *Lebon* 306).

Les experts peuvent être récusés pour les mêmes causes que les juges. On se réfère aux principes généraux découlant du Code de procédure civile. S'il s'agit d'une personne morale, la récusation peut viser tant la personne morale elle-même que la ou les personnes physiques qui assurent en son nom l'exécution de la mesure. Si l'expert s'estime récusable, il doit immédiatement le déclarer à la juridiction qui l'a commis (CJA, art. R. 621-6, *in fine*) (v. note Deygas, *Procédures*, oct. 1997, p. 3).

## 260 | 70

**Délai de récusation des experts** ::: On a abandonné la règle selon laquelle la proposition de récusation devait être faite dans les formes de l'article 234 du Code de procédure civile.

Le délai de huit jours autrefois prescrit à peine de forclusion (CE 19 mars 1909, ville de Lyon, *Lebon* 317 ; CE 20 déc. 1963, Sieur G., *Lebon* 866 ; CE 22 mai 1974, Jacquet, req. n° 88668, *Lebon* 934) a été remplacé par la simple indication que la demande doit être faite avant le début des opérations de l'expertise où dès la révélation de la cause de récusation (CJA, art. R. 621-6), ce qui ouvre la porte à des discussions que le juge devra apprécier et arbitrer en statuant sur la récusation elle-même (CAA Lyon, 26 juill. 1990, Mme Cazacu, req. n° 90LY00223 ; CE 28 juill. 1999, Sté Beteralp, req. n° 185390, *Dr. adm.* 1999, p. 286).

La récusation doit être présentée au président et jugée dans les formes ordinaires de la procédure des instances. L'article R. 621-6-1 du Code de justice administrative précise qu'elle doit être, à peine d'irrecevabilité, motivée et accompagnée des pièces justificatives de la récusation.

La récusation peut intervenir après l'achèvement des opérations d'expertise, si la cause de la récusation n'apparaît alors que bien tardivement (CE 28 juill. 1999, Sté Beteralp, préc.).

## 260 | 72

**Suspension des opérations d'expertise** ::: En cas de présentation d'une requête en récusation, l'expert est immédiatement avisé par le greffier en chef par l'envoi d'une copie de celle-ci.

L'expert doit s'abstenir de toute opération jusqu'au jugement de la récusation (CJA, art. R. 621-6-2).

## 260 | 75

**Jugement sur la récusation** ::: Il est statué par décision collégiale sur la récusation d'un expert (Cons. préf. Marseille, 16 janv. 1952, Sté des anciens établissements de Hulster-Faibie et Cie c/État, S. 1953, III, p. 101 ; CAA Nantes, 9 oct. 1991, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire c/SEM du Pont de Saint-Nazaire et a., req. n° 91NT00386, *Lebon* 567).

La révocation de l'expert doit être notifiée aux parties (CE 20 avr. 1988, ville de Bourges, *Lebon* 315) et à l'expert mis en cause (CJA, art. R. 621-6-4).

L'expert dispose de huit jours pour acquiescer par écrit s'il se reconnaît récusable ou pour contester sa récusation.

Les parties doivent être averties de l'audience à laquelle il sera statué sur celle-ci (v. CE 21 oct. 1966, Thorel, *Dr. adm.* 1966, p. 388).

L'expert récusé est remplacé par un autre, nommé par le président comme l'avait été son prédécesseur.

Ce jugement, qui n'a pas à être motivé (CJA, art. R. 621-6-4), est susceptible d'appel, avec contrôle du bien-fondé des causes de récusation (CAA Lyon, 8 juill. 1997, Sté Cannes-Midi, req. n° 96LY01610, *Gaz. Pal.* 1998, pan. p. 181 ; CAA Nantes, 2 juill. 1997, Sté Synthésia, req. n° 97NT00006, *Gaz. Pal.* 1998, pan. p. 182).

Il a été jugé que l'expert récusé à la demande d'une des parties puisse être considéré (faute d'être lui-même partie au litige principal) comme sans qualité pour faire appel du

jugement en cause (CAA Paris, 30 juin 2003, Mouthon, req. n° 03PA01455, *AJDA* 2003, 1743).

## 260 | 77

**Appel du jugement de récusation** ::: La récusation ou son refus ne peuvent être contestés par la voie d'un appel ou de la cassation qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision intervenant au principal, généralement en fin de litige. Il faut donc attendre celle-ci.

En outre, cette procédure n'est pas ouverte à l'expert récusé (CJA, art. R. 621-6-4, dem. al.).

Signalons un cas particulier : par exception à l'interdiction précédente, l'appel de la récusation est ouvert à l'expert lorsqu'il a été nommé pour un constat ; ceci résulte de la combinaison de l'article R. 631-6-4 et des articles R. 531-1 et R. 532-1 du Code de justice administrative, concernant respectivement le référé-constat et le référé-expertise. Ceci s'explique, car ces deux mesures ne sont pas nécessairement suivies d'une instance au principal ou au fond.

## 260 | 80

**Sapiteurs (CJA, art. R. 621-2, al. 2)** ::: On appelle sapiteurs les personnes spécialistes des arts et techniques que les experts sont autorisés à consulter. On a toujours reconnu qu'il est loisible aux experts de s'adjoindre des auxiliaires ou ingénieurs qu'on nomme sapiteurs (*Littre*). Ces personnes sont rémunérées directement par l'expert (CE 14 mars 1902, Cie générale des eaux, *Lebon* 199 ; CE 21 avr. 1971, Raytchine, req. n° 76739, *Lebon* 287 ; CAA Lyon, 1<sup>er</sup> oct. 1998, Guérin et a., req. n° 94LY00732, *Lebon* 1100).

Le code, issu de la réforme de 1989, a officialisé le rôle des sapiteurs à la seule condition de faire agréer leur désignation par le président qui a nommé l'expert. Ils doivent le cas échéant déclarer leur empêchement (CJA, art. R. 621-5 ; CAA Nantes, 9 oct. 1991, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire c/SEM du Pont de Saint-Nazaire et a., req. n° 91NT00386, *Lebon* 567) et il est permis de les récuser (CJA, art. R. 621-6).

## 260 | 82

**Autorisation du président** ::: L'agrément d'un sapiteur par le président prévu par l'article R. 621-2 du Code de justice administrative doit résulter d'une décision précise du magistrat et non être simplement prévu à l'avance comme une faculté donnée à l'expert d'avoir recours à un collaborateur.

Le recours et la rémunération du sapiteur doivent être justifiés par l'utilité de son intervention (CE 21 juin 1985, Espasa, req. n° 37165, *Lebon* 205 ; CJA, art. R. 621-11 ; CAA Lyon, 1<sup>er</sup> oct. 1998, Guérin et a., req. n° 94LY00732, *Lebon* 1100).

Désormais l'expert ne rémunère plus le sapiteur, alors qu'il pouvait inclure cette dépense dans son passif (CE 21 avr. 1971, Raytchine, req. n° 76739, *Lebon* 297). Les

# Sommaire du dossier | 290

## Les référés

### s e c t i o n 1 n<sup>os</sup>

#### Le juge des référés 290.6 à 290.52

|     |   |                 |
|-----|---|-----------------|
| § 1 | Qualité de juge des référés             | 290.15 à 290.20 |
| § 2 | Pouvoirs et devoirs du juge des référés | 290.25 à 290.52 |

### s e c t i o n 2

#### Les référés généraux 290.55 à 290.880

|     |   |                   |
|-----|---|-------------------|
| § 1 | Référé généraux d'urgence   | 290.57 à 290.560  |
| A.  | Règles communes   | 290.65 à 290.120  |
| 1.  | Demande présentée au juge des référés                                     | 290.65 à 290.80   |
| 2.  | Instruction de la demande   | 290.85 à 290.92   |
| 3.  | Jugement de la demande  | 290.95 à 290.115  |
| 4.  | Voies de recours  | 290.120           |
| B.  | Référé-suspension   | 290.121 à 290.335 |
| 1.  | Recevabilité de la demande  | 290.145 à 290.205 |
| a.  | Existence d'une décision administrative                                   | 290.150 à 290.155 |
| b.  | Existence d'un recours en annulation ou en réformation                    | 290.160 à 290.167 |
| c.  | Existence d'un objet à la date d'introduction de la demande de suspension | 290.170 à 290.192 |
| d.  | Présentation par une demande distincte                                    | 290.195 à 290.205 |
| 2.  | Conditions d'octroi de la suspension                                      | 290.210 à 290.260 |
| 3.  | Pouvoirs et devoirs du juge des référés                                   | 290.263 à 290.290 |
| a.  | Pouvoirs du juge des référés  | 290.263 à 290.274 |
| b.  | Devoirs du juge des référés   | 290.275 à 290.290 |
| 4.  | Règles de procédure   | 290.295 à 290.335 |
| C.  | Référé-liberté  | 290.336 à 290.460 |

|     |   |                   |
|-----|---|-------------------|
| 1.  | Conditions d'octroi du référé-liberté   | 290.350 à 290.402 |
| a.  | Urgence   | 290.355 à 290.357 |
| b.  | Exigence d'une liberté fondamentale   | 290.360 à 290.375 |
| c.  | Existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale | 290.385 à 290.402 |
| 2.  | Règles de procédure   | 290.404 à 290.460 |
| a.  | Compétence du juge  | 290.404           |
| b.  | Recevabilité des conclusions  | 290.405 à 290.412 |
| c.  | Caractère contradictoire de la procédure  | 290.415           |
| d.  | Incidents de procédure  | 290.420 à 290.425 |
| e.  | Pouvoirs et devoirs du juge   | 290.430 à 290.438 |
| f.  | Voie de recours : appel devant le Conseil d'État                                    | 290.440 à 290.460 |
| D.  | Référé conservatoire  | 290.467 à 290.560 |
| 1.  | Champ d'application du référé conservatoire   | 290.475 à 290.500 |
| 2.  | Conditions d'octroi du référé conservatoire   | 290.505 à 290.545 |
| a.  | Urgence   | 290.510 à 290.520 |
| b.  | Utilité   | 290.525           |
| c.  | Absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative                      | 290.530 à 290.535 |
| d.  | Absence de toute contestation sérieuse  | 290.540 à 290.545 |
| 3.  | Règles de procédure   | 290.550 à 290.560 |
| § 2 | Autres référés généraux   | 290.562 à 290.880 |
| A.  | Référé-constat  | 290.562 à 290.635 |
| 1.  | Demande de référé-constat   | 290.570 à 290.575 |
| 2.  | Conditions d'octroi du constat  | 290.580 à 290.595 |
| a.  | Constataion matérielle de faits   | 290.585 à 290.590 |
| b.  | Utilité du constat  | 290.595           |
| 3.  | Règles de procédure   | 290.600 à 290.635 |
| a.  | Compétence du juge des référés  | 290.600           |



|           |   |                   |
|-----------|---|-------------------|
| b.        | Caractère contradictoire de la procédure  | 290.605 à 290.615 |
| c.        | Pouvoirs et devoirs du juge des référés   | 290.620           |
| d.        | Voies de recours  | 290.625 à 290.635 |
| <b>B.</b> | Référé-instruction  | 290.638 à 290.755 |
| 1.        | Demande de référé-instruction   | 290.645 à 290.670 |
| a.        | Recevabilité de la demande  | 290.645 à 290.665 |
| b.        | Effets de la demande  | 290.670           |
| 2.        | Condition d'octroi de la mesure d'instruction ou d'expertise : utilité de la mesure         | 290.675 à 290.710 |
| a.        | Absence d'utilité   | 290.680 à 290.705 |
| b.        | Existence de l'utilité  | 290.710           |
| 3.        | Mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre du référé-instruction                   | 290.715 à 290.720 |
| 4.        | Règles de procédure   | 290.725 à 290.755 |
| a.        | Compétence du juge des référés  | 290.725 à 290.730 |
| b.        | Caractère contradictoire de la procédure  | 290.735           |
| c.        | Pouvoirs et devoirs du juge des référés   | 290.740           |
| d.        | Exécution de l'ordonnance   | 290.742 à 290.745 |
| e.        | Voies de recours  | 290.747 à 290.755 |
| <b>C.</b> | Référé-provision  | 290.756 à 290.880 |
| 1.        | Champ d'application du référé-provision   | 290.762           |
| 2.        | Demande de référé-provision   | 290.765 à 290.775 |
| a.        | Recevabilité de la demande  | 290.765 à 290.770 |
| b.        | Effets de la demande  | 290.775           |
| 3.        | Condition d'octroi de la provision : caractère non sérieusement contestable de l'obligation | 290.780 à 290.815 |
| 4.        | Effets de l'ordonnance  | 290.820 à 290.825 |
| 5.        | Règles de procédure   | 290.830 à 290.880 |
| a.        | Compétence du juge des référés  | 290.830           |
| b.        | Caractère contradictoire de la procédure  | 290.835 à 290.850 |
| c.        | Pouvoirs et devoirs du juge des référés   | 290.852 à 290.872 |
| d.        | Voies de recours  | 290.875 à 290.880 |

## s e c t i o n 3

**Les référés particuliers 290.885 à 290.929**

|     |   |                   |
|-----|---|-------------------|
| § 1 | Référé précontractuel et référé contractuel   | 290.886 à 290.900 |
| A.  | Référé précontractuel                         | 290.890 à 290.895 |
| B.  | Référé contractuel                            | 290.900           |
| § 2 | Référé fiscal et référé « flagrance fiscale » | 290.903 à 290.906 |
| A.  | Référé fiscal                                 | 290.903 à 290.904 |
| B.  | Référé « flagrance fiscale »                  | 290.905 à 290.906 |

|     |                                    |                   |
|-----|------------------------------------|-------------------|
| § 3 | Référé-communication audiovisuelle | 290.907 à 290.926 |
|-----|------------------------------------|-------------------|

|     |                                   |                   |
|-----|-----------------------------------|-------------------|
| § 4 | Référé-communication électronique | 290.927 à 290.929 |
|-----|-----------------------------------|-------------------|

## s e c t i o n 4

**Les régimes spéciaux de suspension 290.930 à 290.1130**

|     |   |                     |
|-----|---|---------------------|
| § 1 | Référés spéciaux de suspension réservés aux autorités administratives       | 290.935 à 290.997   |
| A.  | Suspension sur déféré préfectoral   | 290.935 à 290.970   |
| B.  | Suspension sur déféré d'autres autorités administratives                    | 290.975 à 290.997   |
| § 2 | Autres régimes spéciaux de suspension                                       | 290.1000 à 290.1055 |
| A.  | Référé « étude d'impact » (CJA, art. L. 554-11)                             | 290.1002 à 290.1020 |
| 1.  | Champ d'application   | 290.1008            |
| 2.  | Régime  | 290.1010 à 290.1015 |
| 3.  | Voies de recours  | 290.1020            |
| B.  | Référé « enquête publique »   | 290.1023 à 290.1055 |
| 1.  | Champ d'application   | 290.1030 à 290.1035 |
| 2.  | Pouvoirs et devoirs du juge des référés                                     | 290.1037 à 290.1045 |
| 3.  | Voie de recours   | 290.1055            |
| § 3 | Autres référés  | 290.1060 à 290.1130 |
| A.  | Référé « informatique et libertés »   | 290.1070 à 290.1090 |
| B.  | Référé « immeubles menaçant ruine »   | 290.1100 à 290.1110 |
| C.  | Référé « sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation » | 290.1120 à 290.1130 |

**Exemple de demande de référé-suspension (CJA, art. L. 521-1) 290.A****Exemple de demande de référé-liberté (CJA, art. L. 521-2) 290.B****Exemple de demande de référé conservatoire (CJA, art. L. 521-3) 290.C****Exemple de demande de modification des mesures ordonnées (CJA, art. L. 521-4) 290.D****Exemple de demande de référé-constat (CJA, art. R. 531-1) 290.E****Exemple de demande de référé-instruction (CJA, art. R. 532-1) 290.F****Exemple de demande de référé-provision (CJA, art. R. 541-1) 290.G**

290 | A

## Exemple de demande de référé-suspension (CJA, art. L. 521-1)

### Demande de suspension d'un acte

Le 14 juin de l'année N,

M. S. à M. le juge des référés du tribunal administratif de ...

### Exposé des faits

J'ai l'honneur de demander au juge des référés du tribunal administratif de prononcer sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative dans les meilleurs délais possibles la suspension de l'arrêté en date du 3 décembre de l'année N-1 par lequel le maire de la commune de C. a délivré à Mme P. un permis de construire une maison d'habitation.

Je suis propriétaire de terrains situés de l'autre côté de la route départementale RD 27, à proximité d'une parcelle appartenant à Mme P. sur le territoire de la commune de C., laquelle est dépourvue de plan local d'urbanisme, de carte communale ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu. Cette parcelle se trouve en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Mme P. essaie depuis plusieurs années d'obtenir un permis de construire une maison d'habitation sur cette parcelle. Après plusieurs refus successifs, le maire a délivré au nom de l'État un tel permis le 3 décembre de l'année N-1 pour une construction représentant une surface habitable de 114 m<sup>2</sup> répartie sur deux niveaux. Le maire s'est prononcé au vu d'une délibération en date du 21 novembre précédent du conseil municipal par laquelle cette assemblée a estimé que l'intérêt de la commune justifiait sa réalisation.

J'ai formé devant le tribunal administratif un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de cet arrêté. Le recours a été enregistré au greffe du tribunal le 8 janvier de cette année et a été notifié au bénéficiaire du permis et à l'Administration conformément aux prescriptions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme. Vous trouverez en pièce jointe une copie de ce recours.

### Motifs de la demande

L'article L. 521-1 du Code de justice administrative permet au juge des référés saisi d'une demande en ce sens d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux en l'état de l'instruction quant à la légalité de cette décision.

Ces deux conditions cumulatives sont en l'espèce réunies.

#### 1. Sur la condition d'urgence

Le juge des référés retient en matière de permis de construire une présomption d'existence de l'urgence (CE, 27 juill. 2001, Cne de Meudon, n° 231991, Rec. CE, tables p. 1115 ; CE, 13 déc. 2005, Cne de Cabries, n° 280329, Rec. CE, tables). Cette condition est donc généralement regardée comme remplie, la construction autorisée par le permis présentant un caractère difficilement réversible (CE, 27 juill. 2001, Cne de Tulle, n° 230331, BJDU 5/2001, p. 381, concl. D. Chauvaux).

En l'espèce, les travaux de construction faisant l'objet du permis contesté ont commencé dans la seconde quinzaine de décembre et progressent très rapidement, de sorte qu'il est urgent que leur suspension soit ordonnée dans la mesure où, à la suite de l'annulation du

290

A

permis il sera quasiment impossible de faire procéder ultérieurement à la destruction de l'immeuble lorsque celui-ci sera complètement réalisé. Or comme les photographies prises depuis la maison du requérant et versées en pièces jointes le montrent amplement, l'édification d'une maison de deux niveaux dans une zone actuellement dépourvue de toute urbanisation porte une atteinte irréversible à l'intérêt et au caractère de cette zone naturelle.

## 2. Sur les moyens propres à créer un doute sérieux

La délibération du 21 novembre de l'année N-1 du conseil municipal retenant que l'intérêt de la commune justifie la réalisation de la construction est illégale à plusieurs titres et le requérant est recevable et fondé à invoquer par voie d'exception l'illégalité de cet acte pour soutenir que le permis qui se fonde sur cette délibération est lui-même illégal.

L'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme prévoit qu'« en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu seules sont autorisées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune [...] 4°) les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques ».

En premier lieu, il résulte de ces dispositions que la délibération du conseil municipal doit être motivée. Or, en l'espèce la délibération de l'assemblée délibérante se borne à faire état du fait que la réalisation de la construction permettra d'éviter une diminution de la population communale compte tenu de la perspective de l'installation d'une famille dans ledit immeuble. Elle se borne ainsi à reprendre une condition définie par la loi sans indiquer en quoi l'assemblée a bien examiné pour l'écarter l'existence d'une atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

En second lieu, la délibération est encore illégale en ce que le conseil municipal ne pouvait sans erreur manifeste d'appréciation admettre l'absence d'une telle atteinte. À la vérité, il semble même que l'assemblée n'ait pas examiné cet aspect du dossier et se soit bornée à estimer que dès lors que la diminution de la population communale était susceptible d'être enrayée par la réalisation de cette construction, il y avait lieu d'émettre un avis favorable à l'aboutissement du projet de Mme P. Elle a de ce fait commis une erreur de droit qui se double d'une erreur de fait dans la mesure où aucune certitude n'existe quant à l'arrivée d'une famille sur le territoire de la commune.

En l'espèce, le projet n'entre pas dans la catégorie de ceux que le juge administratif a admis au titre de l'article L. 111-1-2-4° du Code de l'urbanisme (CE, 29 juin 1994, *Pierard*, *Dr. adm.* 1994, n° 560 ; CE, 25 nov. 1988, *min. de l'Équipement c/Stauffer*, *AJDA* 1989, p. 264, note Bouyssou) mais relève de celle des permis annulés pour excès de pouvoir (CE, 21 juin 1995, *Mme Marichal*, n° 138210).

Pour ces motifs, je demande à ce qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de prononcer la suspension de l'exécution du permis de construire du 3 décembre de l'année N délivré par le maire de la commune à Mme P.

Pièces jointes :

- requête en annulation du permis de construire ;
- six photographies.

## Mémoire en défense de l'Administration

Le 31 juillet de l'année N,

Le préfet du département de ... à M. le juge des référés du tribunal administratif de ...

Objet : Référé-suspension (n° ...) dirigé contre le permis de construire délivré par le maire de la commune de C. à Mme P.

Vos réf. : ...

Vous m'avez transmis la demande présentée par M. S. tendant à la suspension de l'exécution du permis de construire visée en objet. Ce permis a été délivré au nom de l'État en vertu de

290 | F

## Exemple de demande de référé-instruction (CJA, art. R. 532-1)

Le 30 juillet de l'année N,

L'Office public départemental d'HLM de ... à M. le juge des référés du tribunal administratif de ...

L'office public départemental d'HLM de ... a l'honneur sur le fondement de l'article R. 532-1 du Code de justice administrative de solliciter du juge des référés du tribunal administratif qu'il désigne un expert aux fins de constater les désordres qui affectent l'immeuble à usage d'habitation qu'il a fait construire, d'en rechercher les causes et de proposer les mesures susceptibles d'y mettre fin.

### Exposé des faits

L'Office public a acquis au cours de l'année N-3 un terrain sur lequel, par arrêté du maire de la commune de ..., il a obtenu un permis de construire un immeuble de 64 logements. Un marché de maîtrise d'œuvre a été conclu le 5 janvier de l'année N-2 avec M. F., architecte et à l'issue d'un appel d'offres restreint, la réalisation de l'ensemble de la construction a été confiée par marché du 27 juin de la même année à l'entreprise générale B. La réception de l'ouvrage a été prononcée sans réserves le 6 novembre de l'année N-1. L'intégralité des 64 logements est louée depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année N.

Les locataires qui occupent les appartements situés au dernier étage sous la toiture-terrasse ont fait état dès le mois de mars de l'année N d'infiltrations importantes, comme en témoignent les auréoles constatées aux plafonds desdits appartements. Par ailleurs, les occupants des appartements n<sup>os</sup> 12 et 22 situés l'un au-dessus de l'autre ont signalé en avril de la même année une fissure conséquente apparue au niveau d'un mur de soutien. Ces faits ont été constatés par des agents de l'office. Les démarches effectuées auprès de l'entreprise sont restées vaines.

### Motifs de la demande

Une éventuelle action en responsabilité sur le terrain de la garantie décennale dirigée contre l'entreprise générale B. et le cas échéant contre l'architecte, M. F., relèverait incontestablement de la compétence de la juridiction administrative. L'office public requérant est donc bien fondé sur le fondement de l'article R. 532-1 du Code de justice administrative à demander au juge administratif des référés de bien vouloir désigner un expert aux fins de :

- constater et décrire les désordres affectant d'une part les appartements situés sous la toiture-terrasse de l'immeuble et d'autre part les appartements n<sup>os</sup> 12 et 22 ;
- rechercher les causes de ces désordres ;
- proposer les mesures susceptibles d'y mettre fin et en évaluer le coût.

Il s'agit d'une mesure d'expertise dont l'utilité est traditionnellement reconnue par la jurisprudence (CE, 3 juin 1988, Diallo, *Rec. CE*, p. 228 ; pour une mesure d'extension d'une expertise à raison de nouveaux désordres affectant un groupe scolaire, CE, 22 juin 2005, Cté d'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, n<sup>o</sup> 266884).

Pour ces motifs, l'office requérant conclut à ce qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de désigner un expert aux fins précitées.

Pièces jointes :

- un dossier établi par les agents de l'office public ;
- les marchés conclus respectivement les 5 et 17 janvier de l'année N-2 avec M. F. et l'entreprise générale B.

290  
F

# Sommaire du dossier | 440

## Contentieux du droit des étrangers

| s e c t i o n 1   | n <sup>os</sup>  |                          |  |
|---|--|--------------------------|--|
| <b>L'entrée et le séjour</b>  |  | <b>440.9 à 440.150</b>   |  |
| § 1   | Entrée du territoire   | 440.10 à 440.75          |  |
|   | A. Visa d'entrée   | 440.25 à 440.50          |  |
|   | B. Refus d'entrée  | 440.55 à 440.75          |  |
| § 2   | Séjour en France   | 440.76 à 440.130         |  |
|   | A. Les divers types de cartes de séjour  | 440.85 à 440.108         |  |
|   | 1. Carte de séjour temporaire  | 440.90 à 440.93          |  |
|   | 2. Carte de résident   | 440.95 à 440.100         |  |
|   | 3. Autres cartes de séjour   | 440.105 à 440.108        |  |
|   | B. Contentieux du refus de carte de séjour   | 440.110 à 440.130        |  |
| § 3   | Regroupement familial  | 440.131 à 440.150        |  |
| s e c t i o n 2   |  |                          |  |
| <b>L'éloignement du territoire</b>  |  | <b>440.155 à 440.235</b> |  |
| § 1   | Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et interdiction de retour sur le territoire français     | 440.156 à 440.187        |  |
|   | A. Les cas d'obligation de quitter le territoire français  | 440.161 à 440.178        |  |
|   | B. Contentieux de l'obligation de quitter le territoire français   | 440.180 à 440.188        |  |
| § 2   | Reconduite à la frontière pour signalement aux fins de non-admission au Système d'information Schengen (SIS) | 440.190 à 440.193        |  |
| § 3   | Expulsion  | 440.196 à 440.235        |  |
|   | A. Conditions de l'expulsion   | 440.201 à 440.214        |  |
|   | B. Contentieux de l'expulsion  | 440.215 à 440.235        |  |
| § 4   | Rétention administrative   | 440.237 à 440.243        |  |
|   | A. Placement en rétention administrative et prolongation   | 440.238 à 440.240        |  |
|   | B. Contentieux de la rétention administrative  | 440.242 à 440.243        |  |
| s e c t i o n 3   |  |                          |  |
| <b>Le droit d'asile</b>   |  | <b>440.245 à 440.285</b> |  |
| § 1   | Statut de réfugié et protection subsidiaire  | 440.265 à 440.269        |  |
| § 2   | Procédure d'asile  | 440.270 à 440.285        |  |
| s e c t i o n 4   |  |                          |  |
| <b>L'extradition</b>  |  | <b>440.287 à 440.315</b> |  |
| § 1   | Dualité des compétences  | 440.295 à 440.305        |  |
| § 2   | Recours en Conseil d'État  | 440.310 à 440.315        |  |
| <b>Exemple de contentieux en matière d'obligation de quitter le territoire français</b> |  | <b>440.A</b>             |  |
| <b>Exemple de contentieux de l'expulsion</b>  |  | <b>440.B</b>             |  |

## Index thématique

### A

Abus du droit d'agir en justice  
— Amende :: 440.285

### Acte détachable

— Conduite des relations internationales (extradition)  
:: 440.305

# Contentieux du droit des étrangers

440  
5

440 | 5

**Plan** :: Le contentieux du droit des étrangers s'est considérablement développé au cours des trente dernières années. Il n'est plus guère de praticien du droit – notamment avocat ou magistrat – qui n'y soit confronté. Or il s'agit d'un contentieux qui a connu une diversification constante et qui est devenu d'une extrême complexité.

Il sera étudié ici en distinguant quatre de ses aspects les plus fréquemment susceptibles d'être soumis au juge administratif : l'entrée et le séjour (section 1), l'éloignement du territoire (section 2), le droit d'asile (section 3) et l'extradition (section 4).

## s e c t i o n 1

### L'entrée et le séjour

440 | 9

**Présentation de la question** :: Les étrangers – à l'exception des ressortissants des États membres de l'Union européenne bénéficiant de la libre circulation – n'ont pas de droit à entrer en France, pas plus d'ailleurs que dans quelque autre pays, ce droit n'étant reconnu ni en droit interne, ni en droit international. Car si l'article 2 § 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 12 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissent le droit de « toute personne [à] quitter n'importe quel pays y compris le sien », et si les mêmes textes, respectivement dans leur article 3 § 2 et 12 § 4, interdisent de priver toute personne « du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont [elle] est res-

sortissant » (selon la rédaction de la Convention) ou « du droit d'entrer dans son propre pays » (rédaction du Pacte), en revanche ni l'une ni l'autre n'énonce le droit d'entrer sur le territoire d'un pays tiers.

Il en va sensiblement de même pour le séjour en France, le droit de « choisir librement sa résidence » n'existant que pour les personnes qui « se trouvent régulièrement [ou légalement] sur le territoire d'un État » (Conv. EDH, Prot. n° 4, art. 1<sup>er</sup>, § 1 ; Pacte relatif aux droits civils et politiques, art. 12, § 1).

C'est ce qui explique que l'entrée et le séjour sur le territoire français soient soumis à autorisation, celle-ci prenant la forme soit d'une autorisation d'entrée, qui n'est généralement pas formalisée par écrit, soit d'une carte de séjour.



## § 1

## Entrée du territoire

## 440 | 10

## Textes applicables :::

- Ceseda, parties législative et réglementaire, livre II.
- Conv. EDH, art. 8.

## 440 | 11

## Jurisprudence de référence :::

- **Contentieux des refus de visas** : CE 28 févr. 1989, Ngako Jeuga, *Lebon* 49 ; CE, sect., 10 avr. 1992, Aykan, req. n° 75006, *Lebon* 152, *RFDA* 1993. 541, concl. M. Denis-Linton.
- **Contentieux du refus d'entrée** : CE 18 oct. 1995, min. de l'Intérieur c/Karboua, req. n° 117754, *Lebon* 357 ; T. confl., 12 mai 1997, préfet de police de Paris c/TGI de Paris, n° 3056, *Lebon* 528, *RFDA* 1997. 514, concl. J. Arrighi de Casanova, *JCP* 1997, II, n° 22861, rapp. P. Sargos.

## 440 | 12

## Bibliographie indicative :::

- **Actualisables.** *J.-Cl. Adm.*, v° *Étrangers – Entrée et séjour*, par X. Vandendriessche, fasc. 234 ; *Dict. perm. Droit des étrangers*, « Procédures et recours en droit interne », « Visas d'entrée et de séjour », « Zone d'attente ».
- **Ouvrages.** *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2012*, commenté, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2011 ; Gisti, *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, La Découverte, « Guides », 2011 ; Gisti, *Entrée, séjour et éloignement : ce que change la loi du 16 juin 2011*, Les Cahiers juridiques, 2011 ; X. Vandendriessche, *Le droit des étrangers*, Dalloz, « Connaissance du droit », 2010 ; F. Julien-Laferrrière, *Droit des étrangers*, Puf, « Droit fondamental », 2000.

## 440 | 13

## Questions pratiques :::

- De quels recours dispose l'étranger à qui un visa est refusé ? v. s<sup>s</sup> n° 440.35
- Pour quels motifs l'Administration peut-elle refuser un visa ? v. s<sup>s</sup> n° 440.45
- Dans quelles conditions l'Administration peut-elle exécuter d'office une décision de refus d'entrée en France ? v. s<sup>s</sup> n° 440.70
- Quels sont les droits d'un étranger placé en zone d'attente ? v. s<sup>s</sup> n° 440.75

## 440 | 14

**Plan** ::: Pour pénétrer sur le territoire français, les étrangers doivent être munis de certains documents, parmi lesquels le visa d'entrée exigé, sauf dispense résultant d'une disposition de droit interne ou d'une convention internationale (A). À défaut, l'entrée en France peut leur être refusée (B).

## 440 | 15

## Documents exigés pour entrer en France ::: L'article L. 211-1

du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « pour entrer en France, tout étranger doit être muni » de divers documents :

- un document d'identité qui doit, en outre, permettre la circulation transfrontière (passeport) et qui est délivré par les autorités du pays dont l'intéressé a la nationalité ;
- un visa, délivré par les autorités consulaires françaises – ou d'un autre pays membre de l'Union européenne – dans le pays dont l'intéressé a la nationalité ou, le cas échéant, dans un pays tiers où il a sa résidence habituelle ;
- des documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour en France (tourisme, visite chez des amis ou parents, études, activité professionnelle...) et qui peuvent consister en des réservations d'hôtel, une « attestation d'accueil » remplie par la personne chez qui la visite doit avoir lieu, une inscription dans un établissement d'enseignement, un contrat de travail revêtu du visa des services du ministère de l'Emploi... ;
- des documents justifiant des moyens d'existence pendant le séjour, tels que somme d'argent en liquide ou chèques-voyages, garantie bancaire... ;
- une attestation de « prise en charge, par un opérateur d'assurance agréé, des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins [que l'étranger] pourrait engager en France » ;
- des « garanties de rapatriement » : billet de retour en cas de venue par un moyen de transport collectif (avion, train, autocar...), somme d'argent suffisante pour faire face aux frais de retour en cas de venue individuelle ;
- le cas échéant, les documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle.

## 440 | 20

## Dispenses de documents ::: Toutefois, certaines dispenses de

ces documents ou de certains d'entre eux résultent du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lui-même ou de conventions internationales :

- ainsi, les étrangers admis à venir en France au titre du regroupement familial n'ont pas à justifier de l'objet et des conditions de leur séjour, ni de leurs moyens d'existence (ces éléments ont été vérifiés avant d'autoriser le regroupement ; v. s<sup>s</sup> nos 440.135 s.), ni de l'éventuelle activité professionnelle qu'ils se proposent d'exercer en France car ils ont un droit à travailler en France (Ceseda, art. L. 212-2) ;
- les étrangers qui, de l'avis d'une commission (présidée par un conseiller d'État et composée en outre de deux personnalités qualifiées désignées par le ministre des Affaires étrangères et deux autres par le ministre chargé de la recherche, Ceseda, art. R. 212-7), peuvent rendre, par leurs capacités ou leurs talents, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées (Ceseda, art. L. 212-2) ;
- les étrangers titulaires d'un titre de séjour (carte de séjour temporaire, carte de résident, certificat de résidence pour les Algériens) en cours de validité peuvent entrer en France au seul vu de la présentation de ce titre de séjour et d'un document de voyage (passeport) (Ceseda, art. L. 212-1) ;

- les ressortissants de certains États (actuellement environ 130), dont la liste est établie à l'échelon de l'Union européenne, sont dispensés du visa de court séjour (inférieur à trois mois) ;
- les demandeurs d'asile sont dispensés de produire l'ensemble des documents, en raison des conditions dans lesquelles ils sont généralement contraints de quitter leur pays d'origine (Ceseda, art. L. 741-3) ;
- les ressortissants des États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège) peuvent entrer en France « sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité » (Ceseda, art. R. 121-1 à R. 122-5).

## A. Visa d'entrée

440 | 25

**Catégories de visas** ::: Il existe cinq catégories de visas d'entrée en France :

- le visa de court séjour, ou « visa de voyage », qui permet d'effectuer en France un séjour unique d'une durée maximale de trois mois. Il est délivré aux touristes et aux étrangers qui viennent en France pour une visite familiale ou chez des amis ;
- le « visa de circulation », d'une validité de un à cinq ans, permettant d'effectuer en France des séjours multiples d'une durée maximale de trois mois chacun. Il est généralement délivré aux hommes d'affaires et aux étrangers ayant des raisons de venir fréquemment en France ;
- le « visa de transit », permettant la traversée du territoire français, sans y effectuer de séjour, pour se rendre dans un État extérieur à l'« espace Schengen ». Sa durée est généralement de cinq jours ;
- le « visa de long séjour », nécessaire pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire (ou, pour les Algériens, d'un certificat de résidence quand celui-ci n'est pas délivré de plein droit) ;
- le « visa de transit aéroportuaire », dont doivent être munis les ressortissants des États dont la liste est donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur, qui transitent par un aéroport français, sans entrer sur le territoire. Il ne donne pas droit à quitter l'emprise aéroportuaire.

440 | 30

**Conditions de délivrance des visas** ::: Le visa d'entrée en France pour un court séjour (moins de trois mois) est délivré par les consulats de France à l'étranger. Mais les étrangers soumis à l'obligation de visa peuvent également entrer en France sous couvert d'un « visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des États parties » à la Convention de Schengen (États membres de l'Union, moins le Royaume-Uni, l'Irlande, la Roumanie, la Bulgarie et Chypre, mais plus l'Islande, la Norvège, la Suisse et, en principe avant la fin 2011, le Liechtenstein), délivré par le consulat de l'un de ces États. Toutefois, si la France est le pays de destination principale, le visa doit être délivré par un consulat français.

Les autres visas ne permettent d'accéder au territoire français que s'ils ont été délivrés par une autorité consulaire française. Toutefois, le visa de long séjour peut être demandé depuis le territoire français si le demandeur, entré régulièrement en France, s'est marié en France avec un(e) ressortissant(e) français(e) et séjourne en France depuis au moins six mois avec son conjoint ; la demande de visa doit alors être présentée à la préfecture, compétente pour délivrer un titre de séjour (Ceseda, art. L. 211-2-1).

Le visa est délivré moyennant l'acquittement d'un droit de timbre dont le montant varie suivant la nature du visa.

Les critères sur lesquels se fondent les autorités consulaires pour délivrer ou refuser les visas sont définis dans une « instruction générale sur les visas » du ministère des Affaires étrangères dont le Conseil d'État a estimé qu'elle ne constituait pas un document communicable au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (CE 17 févr. 1997, Assoc. nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, req. n° 150242, *Lebon T.* 823 ; L. n° 78-753, 17 juill. 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JO* 18 juill.). En conséquence, il est difficile à un étranger de savoir s'il remplit les conditions pour obtenir le visa qu'il sollicite. Mais le Conseil d'État a jugé que le visa peut être refusé, non seulement pour des motifs d'ordre public, mais également pour toutes considérations tirées de l'intérêt général (CE 28 févr. 1989, *Ngako Jeuga, Lebon* 49). Par ailleurs, l'article 32 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, appelé « code des visas » (Règl. (CE) n° 810-2009, 13 juill. 2009, *JOUE* 15 sept.), énumère les motifs pour lesquels un visa peut être refusé : l'intéressé a présenté de faux documents, ne justifie pas des motifs et conditions du séjour, ne fournit pas de preuve de la suffisance de ses moyens d'existence ou de son affiliation à une assurance-maladie, a séjourné irrégulièrement sur le territoire d'un État partie, est signalé au Système d'information Schengen (SIS), constitue une menace pour l'ordre public.

Le même article dispose en outre que « la décision de refus et ses motivations sont communiquées au demandeur ». Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, modifié par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, donc postérieurement à la publication et à l'entrée en vigueur (le 5 avril 2010) du code des visas, n'a pas été mis en conformité avec celui-ci puisque son article L. 211-2 énonce toujours que, « par dérogation aux dispositions de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, les décisions de refus de visa d'entrée en France [...] ne sont pas motivées », sauf celles qui concernent :

- les membres de la famille des ressortissants de l'Union européenne et des États membres de l'Espace économique européen qui ne sont pas ressortissants de l'un de ces États ;
- les conjoints, enfants de moins de vingt et un ans ou à charge, et ascendants de ressortissants français ;

- les enfants mineurs ayant fait l'objet, à l'étranger, d'une décision d'adoption plénière au profit de personnes titulaires d'un agrément pour adoption délivré par les autorités françaises ;
- les bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial ;
- les travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle salariée en France ;
- les personnes faisant l'objet d'un signalement aux fins de non-admission au Système d'information Schengen ;
- les étrangers mentionnés aux 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° de l'article L. 314-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français dont le taux d'invalidité est d'au moins 20 %, étrangers ayant servi dans une unité combattante française ou alliée, étrangers ayant servi dans la Légion étrangère, étrangers reconnus réfugiés par l'Ofpra ou la Cour nationale du droit d'asile).

L'article L. 211-2-1 alinéa 2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile subordonne en outre la délivrance du visa pour un séjour de plus de trois mois à « une évaluation [du] degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République » de l'intéressé. Il précise enfin que ce même visa « ne peut être refusé à un conjoint de Français qu'en cas de fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> du même article L. 211-2-1, tel que modifié par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dispose que « la demande d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois donne lieu à la délivrance par les autorités diplomatiques et consulaires d'un récépissé indiquant la date du dépôt de la demande » (L. n° 2007-1631, 20 nov. 2007, relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, *JO* 21 nov., p. 18993). Cette disposition doit faciliter la contestation des refus de visas opposés directement au guichet sans laisser aucune trace.

#### 440 | 35

**Recours préalable obligatoire** ::: Pour faire face à l'abondance des recours formés devant le Conseil d'État contre les décisions de refus de visa (v. s° n° 440.45), le décret du 10 novembre 2000 a créé une « commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France », placée auprès du ministre des Affaires étrangères (Décr. n° 2000-1093, 10 nov. 2000, instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, *JO* 11 nov.).

Cette commission est présidée par une personne « ayant exercé les fonctions de chef de poste diplomatique ou consulaire » et composée en outre d'un membre, en activité ou honoraire, de la juridiction administrative, ainsi que d'un représentant de chacun des ministres suivants : Affaires étrangères, Immigration et Intérieur. Le président et les membres de la commission, de même que leurs suppléants, sont nommés pour trois ans par décret du Premier ministre.

La commission doit obligatoirement être saisie dans les deux mois suivant la notification du refus de visa, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux ultérieur (Ceseda,

art. D. 211-6). Les autorités diplomatiques ou consulaires et les services du ministère des Affaires étrangères doivent lui fournir, sur sa demande, toutes les informations dont elle a besoin pour statuer sur les recours dont elle est saisie. Elle peut soit rejeter le recours, soit recommander au ministre des Affaires étrangères d'accorder le visa demandé, mais elle ne peut pas accorder elle-même le visa (Ceseda, art. D. 211-9). Le recours contre la décision de rejet de la commission relève de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État.

#### 440 | 45

##### Spécificités du recours contentieux contre les refus de visa

Le recours étant généralement formé par un étranger résidant à l'étranger, le délai de recours est augmenté du « délai de distance » prévu aux articles R. 421-7 et R. 811-5 du Code de justice administrative, ce qui le porte à quatre mois à compter de la notification de la décision. L'article D. 211-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose cependant que la commission peut être saisie par toute personne « justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la décision de refus de visa », ce qui peut viser, notamment, le conjoint ou un enfant mineur de l'étranger à qui le visa a été refusé.

Un refus de visa ne peut être fondé que sur des considérations relatives à l'ordre public ou à l'intérêt général :

- menace que constitue la présence de l'intéressé sur le territoire pour l'ordre public ;
- détournement supposé, par l'intéressé, des règles relatives à l'immigration (le visa de court séjour est demandé pour permettre, en réalité, une installation durable en France) ;
- insuffisance des ressources pour assurer la subsistance de l'intéressé pendant son séjour en France...

Le Conseil d'État n'exerce, sur la légalité de ce refus, qu'un contrôle restreint et ne sanctionne donc l'appréciation des faits de l'espèce par l'Administration que si elle est entachée d'erreur manifeste, ce qui est difficile à établir. Cependant, en application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, le juge administratif vérifie si ce refus ne porte pas une atteinte disproportionnée à la vie familiale de l'intéressé, eu égard à l'objectif poursuivi par l'Administration. Il a ainsi considéré que ne méconnaissait pas l'article 8 de la Convention le refus de visa opposé à un ressortissant turc, exécutant en Allemagne une peine de quatre ans d'emprisonnement pour infraction à la législation sur les stupéfiants, qui s'était marié pendant son incarcération et n'avait jamais eu de vie commune avec son épouse (CE, sect., 10 avr. 1992, Aykan, req. n° 75006, *Lebon* 152, *RFDA* 1993. 541, concl. M. Denis-Linton). En revanche, il a annulé comme contraire à l'article 8 de la Convention le refus de visa opposé à un ressortissant tunisien marié à une Française dont il avait un enfant (CE 31 juill. 1996, Ajili, req. n° 135815).

Quand le juge administratif annule le refus de visa pour atteinte excessive au respect de la vie familiale de l'intéressé, il peut en outre, en application des dispositions des articles L. 911-1 et L. 911-3 du Code de justice administrative, prescrire à l'Administration de délivrer le visa dans

un délai qu'il fixe en assortissant, le cas échéant, son injonction d'une astreinte.

## 440 | 50

**Difficultés du contentieux du refus de visa** :: La première difficulté peut venir de ce que la décision de refus de visa n'est parfois pas prise par écrit, mais prend seulement la forme d'une déclaration orale d'un agent de l'ambassade ou du consulat qui restitue le formulaire déposé par la personne qui a sollicité le visa ainsi que les pièces qui y étaient jointes. Il devrait être remédié aux inconvénients de cette pratique par l'obligation dans laquelle se trouve désormais l'autorité consulaire de délivrer « un récépissé indiquant la date du dépôt de la demande » de visa (Ceseda, art. L. 212-2-1). La décision de refus de visa est alors acquise tacitement si l'Administration ne donne pas suite à la demande dans les deux mois.

Une autre difficulté est constituée par la dispense de motivation du refus de visa, sauf pour les catégories d'étrangers énumérées à l'article L. 211-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le requérant doit donc former son recours sans savoir pourquoi le visa lui a été refusé, c'est-à-dire, en d'autres termes, sans savoir en quoi la décision qu'il attaque est susceptible d'être illégale. Cette difficulté devrait disparaître si la loi française transpose le « code des visas », qui oblige l'Administration à motiver tout refus de visa, ou si les juridictions administratives font prévaloir, comme elles le devraient, ce code sur la loi nationale.

Enfin, la grande liberté d'appréciation laissée à l'Administration en ce domaine, tant par le manque de précision des motifs sur lesquels peut être fondé un refus de visa que par le caractère restreint du contrôle du juge en cette matière, rend délicate la contestation des refus de visas.

**Tactique contentieuse** :: Pour se ménager la possibilité d'exercer un recours, sans que l'Administration conteste l'existence de la décision litigieuse, il est donc nécessaire de produire devant la Commission des recours le récépissé de dépôt de la demande de visa.

Il convient de soulever, dans la requête, au moins un moyen de légalité externe (incompétence, vice de forme ou vice de procédure) et un moyen de légalité interne (erreur de fait ou erreur de droit, violation de la Convention européenne des droits de l'Homme...), afin de se réserver la possibilité de soulever ensuite, après l'expiration du délai de recours, tout autre moyen au vu de l'argumentation présentée en défense par le ministère des Affaires étrangères. En effet, la circonstance que l'Administration n'ait pas à motiver le refus de visa ne la dispense pas, en cas d'action contentieuse, de faire connaître ses motifs devant le juge. C'est donc dans ce cadre seulement que l'étranger connaît les raisons du refus et peut utilement le contester.

Les requérants doivent être en mesure de produire devant le juge administratif des documents suffisamment probants pour emporter sa conviction face aux arguments de l'Administration.

## B. Refus d'entrée

### 440 | 55

**Motifs de refus d'entrée** :: L'entrée du territoire peut être refusée à tout étranger qui n'est pas muni des documents exigés (v. s<sup>o</sup> n° 440.15), mais aussi à celui dont « la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'un arrêté de reconduite à la frontière pris moins de trois ans auparavant, en application de l'article L. 533-1 [du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile], soit d'une interdiction de retour sur le territoire français » (Ceseda, art. L. 213-1).

Au défaut de documents est assimilée la production de documents falsifiés ou dont l'authenticité est douteuse, ce qui ménage une grande latitude aux autorités de contrôle aux frontières, qui se livrent à un examen forcément rapide des documents, sans avoir nécessairement les moyens d'acquiescer des certitudes et sans que soit prévue une procédure contradictoire qui mette l'étranger en mesure de formuler ses observations.

En règle générale, comme pour la délivrance du visa, la décision prise à l'entrée du territoire laisse une très large marge d'appréciation à l'Administration, notamment quant à la suffisance des moyens d'existence ou à la réalité de garanties de rapatriement, ces notions ne faisant pas l'objet d'une définition législative ou réglementaire précise. C'est également le cas pour l'appréciation de la menace que la présence de l'intéressé est susceptible de constituer pour l'ordre public, cette appréciation pouvant reposer sur des critères subjectifs qui ne donnent lieu, eux non plus, à aucune définition.

En revanche, le motif tiré de l'existence d'un arrêté d'expulsion, d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'une interdiction judiciaire du territoire est plus objectif, l'entrée du territoire pouvant être refusée, dans le premier cas, tant que l'arrêté d'expulsion n'a pas été abrogé, dans le second, pendant l'année qui suit la prise de l'arrêté de reconduite et, dans le dernier, tant que la durée de l'interdiction du territoire n'est pas expirée ou que l'intéressé n'en a pas été relevé.

Bien que l'article L. 213-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne le précise pas, on peut penser que les motifs qu'il énumère sont les seuls qui peuvent légalement justifier un refus d'entrée. Le doute subsiste cependant car, si la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 avait introduit à cet article une disposition instituant un « droit d'entrer sur le territoire » au profit de l'étranger remplissant les conditions qu'il posait, cette disposition a été abrogée par la loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 et n'a pas été rétablie depuis (L. n° 81-973, 29 oct. 1981, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, *JO* 30 oct. ; L. n° 86-1025, 9 sept. 1986, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, *JO* 12 sept.).

440 | 60

**Forme du refus d'entrée** :: La décision de refus d'entrée doit être « écrite » et « motivée ». Est insuffisamment motivée la décision de refus d'entrée en France qui se borne à énoncer que « la présence de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public » (CE 18 oct. 1995, min. de l'Intérieur *c/Karboua*, req. n° 117754, *Lebon* 357) ou qu'elle se fonde sur une « opposition du ministre de l'Intérieur » (TA Besançon, 9 mai 1996, Tariq Ramadan, *Gaz. Pal.* 1996, 2, p. 347, note F. Mallo).

Le refus d'entrée est prononcé « par le chef du service de la police nationale ou des douanes, chargé du contrôle aux frontières, ou un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de brigadier dans le premier cas et d'agent de constatation principal de deuxième classe dans le second » (Ceseda, art. R. 213-1).

Si l'entrée en France est refusée à un étranger qui demande l'asile, la décision ne peut être prise que par le ministre chargé de l'immigration après consultation de l'Ofpra (Ceseda, art. R. 213-2 et R. 213-3) ; dans la pratique elle est généralement prise par le Directeur des libertés publiques du ministère de l'Intérieur, par délégation du ministre, sur avis d'un « agent de protection » de l'Ofpra.

Un double de la décision de refus d'entrée doit être remis à l'intéressé « dans une langue qu'il comprend », « avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ». S'il s'agit d'un demandeur d'asile, elle « mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de et précise les voies et délais de ce recours » (Ceseda, art. L. 213-2).

440 | 65

**Contentieux du refus d'entrée (régime de droit commun)** ::

La décision de refus d'entrée en France peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, dans les deux mois de sa notification. Toutefois, si elle a été immédiatement exécutée et si l'étranger n'a pas eu la possibilité de former le recours avant son éloignement, il bénéficie du délai de distance de deux mois supplémentaires prévu à l'article R. 421-7 du Code de justice administrative.

La juridiction compétente est le tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision, même si celle-ci a été prise à l'étranger (CE 21 avr. 2000, Ramadan, req. n° 188548, *Lebon* T. 911 : compétence du tribunal administratif de Lyon pour connaître du recours dirigé contre une décision de refus d'entrée prise, en territoire suisse, par le chef du poste de police française de Genève-Cornavin relevant de la direction départementale de l'immigration de l'Ain).

Le recours contre la décision de refus d'entrée peut être assorti d'une requête au juge des référés du tribunal administratif qui « peut ordonner la suspension de l'exécution » de cette décision « lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruc-

tion, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » (CJA, art. L. 521-1) ou qui « peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale [en l'occurrence, la liberté individuelle] à laquelle [la décision de refus d'entrée] aurait porté [...] une atteinte grave et manifestement illégale » (CJA, art. L. 521-2). Il est à noter que la décision de refus d'entrée pouvant être exécutée d'office par l'Administration, bien qu'elle soit frappée de recours, la condition d'urgence est, en principe, remplie.

De plus, le juge peut également, s'il est saisi de conclusions en ce sens, ordonner à l'Administration de prendre les mesures qu'implique nécessairement la suspension du refus d'entrée, notamment d'autoriser l'étranger à entrer en France, en assortissant le cas échéant cette injonction d'un délai d'exécution et d'une astreinte (CJA, art. L. 911-1 à L. 911-3).

440 | 68

**Contentieux du refus d'entrée (cas des demandeurs d'asile)** ::

Quand l'étranger à qui l'entrée en France est refusée est un demandeur d'asile, il bénéficie d'une voie de recours spéciale, à caractère suspensif, exclusive de tout autre recours contre la décision de refus d'entrée (Ceseda, art. L. 213-9).

Ce recours doit être exercé dans les quarante-huit heures de la notification du refus d'entrée auprès du président du tribunal administratif. Le président ou le magistrat désigné par lui statue dans les soixante-douze heures de sa saisine.

Le requérant peut demander le concours d'un interprète et que lui soit désigné un avocat d'office.

L'audience a lieu au tribunal administratif ou, si l'intéressé l'accepte, dans une salle d'audience de la zone d'attente spécialement aménagée à cet effet, avec laquelle le magistrat peut être relié « en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission ». L'avocat, si l'étranger en a un, doit être présent. Dans tous les cas, l'audience doit être « ouverte au public ».

La décision de refus d'entrée ne peut être exécutée avant l'expiration du délai de recours et, en cas de recours, avant que le juge ait statué.

Le jugement est susceptible d'appel, dans les quinze jours, devant le président de la cour administrative d'appel. Cet appel n'est pas suspensif.

440 | 70

**Exécution du refus d'entrée** :: Pour bénéficier du délai d'un

jour franc, prévu à l'article L. 213-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, avant l'exécution de la décision lui refusant l'entrée en France, délai pendant lequel l'étranger peut prendre contact avec les personnes mentionnées ci-dessus, qui sont susceptibles de lui venir en aide, l'étranger doit l'indiquer expressément sur la notification, l'absence de cette indication valant renonciation à ce droit (Ceseda, art. L. 213-2, al. 2).

440  
70



# Sommaire du dossier | 491

## Contentieux social

### s e c t i o n 1 n<sup>os</sup>

**Organisation de l'inspection  
du travail** 491.70 à 491.100

### s e c t i o n 2

**Interventions de l'inspection  
du travail** 491.110

### s e c t i o n 3

**Autorisation administrative  
de licenciement des salariés  
protégés** 491.120 à 491.270

§ 1 Décisions de l'inspecteur du travail 491.160 à 491.190

§ 2 Recours hiérarchique  
contre les décisions de l'inspecteur  
du travail 491.200 à 491.230

§ 3 Contrôle juridictionnel de la décision  
de l'inspecteur du travail 491.240 à 491.250

§ 4 Référé-suspension  
et autorisation administrative de licenciement 491.260

§ 5 Action en responsabilité 491.270

### s e c t i o n 4

**Conventions  
et accords collectifs** 491.280 à 491.310

**Exemple de contentieux relatif  
au licenciement d'un salarié** 491.A

## Index thématique

### A

Acte détachable :: 491.110

Acte faisant grief

– Mise en demeure :: 491.110

Action publique (mise en mouvement) :: 491.110

Agrément

– Convention collective :: 491.310

Amnistie

– Autorisation de licenciement :: 491.250

– Effets :: 491.250

Aptitude professionnelle

– Contrôle juridictionnel :: 491.240

Arrêté d'extension (convention collective, contentieux)

– Compétence administrative :: 491.290

– Compétence judiciaire :: 491.290

– Égalité de rémunération (principe d'–) :: 491.290

– Intérêt pour agir :: 491.290

– Motivation :: 491.290

Autorisation d'exercice d'une activité professionnelle réglementée

– Refus :: 491.240

Autorisation de licenciement :: 491.120 s. :: 491.160 s.

– Amnistie :: 491.250

– Annulation :: 491.200

– Champ d'application :: 491.120

– Contrôle juridictionnel (intensité) :: 491.240



## s e c t i o n 3

## Autorisation administrative de licenciement des salariés protégés

491 | 120

**Le juge administratif, juge du licenciement** ❧ L'autorisation administrative de licenciement est très certainement l'une des mesures les plus remarquables du contentieux administratif social, tant en ce qui concerne les questions abordées au fond du droit que les règles procédurales à respecter. En effet, un employeur désireux de licencier un salarié protégé doit respecter à la fois les règles classiques du licenciement et la procédure spécifique faisant intervenir l'inspecteur du travail. Ainsi, au final, le juge saisi de la décision rendue par l'administration du travail doit, pour apprécier la légalité de cette dernière, examiner aussi bien les modalités et la procédure du licenciement que le bien-fondé de celui-ci et ce, au regard tant du droit du travail de droit commun que des règles du droit administratif social.

491 | 130

**Entretien préalable** ❧ À l'instar du droit commun du licenciement, le salarié protégé doit bien évidemment être convoqué à un entretien préalable. Ensuite, le cas échéant, l'employeur doit procéder à la consultation du comité d'entreprise pour, une fois accomplies ces formalités, saisir l'inspecteur du travail afin que ce dernier, à l'issue d'une enquête contradictoire, se prononce le bien fondé du licenciement.

L'entretien préalable a été introduit dans le droit du licenciement par la loi n° 73-680 du 13 juillet 1973 et est codifié à l'article L. 1232-2 du Code du travail. Cette obligation s'applique également lorsque la personne en cause est un salarié protégé, et ce, en vertu de l'article R. 2421-8 dudit code. C'est ainsi que le juge administratif vérifie l'existence de cet entretien préalable (CE 16 janv. 1987, Besnainou, req. n° 65315, *Lebon T.* 978) qui, à défaut, entraîne l'illégalité de la décision de l'inspecteur du travail intervenue à la suite d'une procédure irrégulière (CE 5 juin 1987, Richter, req. n° 76589, *Lebon T.* 978). En outre, fait plus marquant, le juge administratif pousse son contrôle jusqu'à vérifier la régularité de la convocation du salarié protégé, qui ne doit pas avoir été effectuée postérieurement à la demande d'autorisation présentée à l'inspecteur du travail (CE 15 mai 1995, Sté Cise-Reunion, req. n° 148320), par une lettre devant obligatoirement comporter la mention de l'éventualité d'un licenciement (CE 12 oct. 1990, Demoleon, req. n° 99640, *Lebon T.* 1016) ainsi que la mention selon laquelle le salarié a la possibilité de se faire assister d'un conseiller (CE 9 mars 1991, Sté Établissement Leclerc, req. n° 90200). Le Conseil d'État vérifie également que la lettre de convoca-

tion précise le lieu de l'entretien ; à défaut, « le salarié ne [peut] être regardé comme régulièrement convoqué » (CE 28 sept. 2005, req. n° 266023, *Lebon*).

Le licenciement envisagé par l'employeur d'un délégué du personnel ou d'un membre élu du comité d'entreprise titulaire ou suppléant, d'un représentant syndical au comité d'entreprise ou d'un représentant des salariés au comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail est soumis au comité d'entreprise qui donne un avis sur le projet de licenciement (C. trav., art. L. 2421-3). Cette consultation constitue une formalité substantielle à défaut de laquelle l'inspecteur du travail peut refuser l'autorisation de licenciement (CE 11 mars 1988, Sofres, req. n° 73067). En vertu de l'article R. 2421-9 du Code du travail, le salarié protégé doit avoir été entendu par le comité et si tel n'a pas été le cas, l'employeur doit établir que le salarié a bien été convoqué régulièrement, sans quoi, l'inspecteur du travail est en droit de refuser le licenciement (CE 29 juin 1990, SA Maris, req. n° 87944 ; CE 18 oct. 1991, Kaba, req. n° 83934, *Lebon T.* 1229). Toutefois, la jurisprudence ne s'avère pas très formaliste dans la mesure où a été considéré comme régulier un vote d'un comité auquel participait l'employeur, cette présence ayant été sans influence sur le sens de l'avis donné (CE 31 oct. 1990, Sté Escobois, req. n° 82488), de même que le vote global sur un projet de licenciement de plusieurs délégués, alors qu'il y aurait dû avoir plusieurs votes distincts, n'est pas irrégulier en soi (CE 26 déc. 1991, Sté Thevenin et Ducrot, *Lebon T.* 1230 ; CE 30 avr. 1997, Gambier, req. n° 155294, *Lebon T.* 1105). Si les membres du comité d'entreprise se sont exprimés par visioconférence à partir de deux sites, le vote concernant le licenciement d'un salarié protégé s'est déroulé à bulletins secrets simultanément sur les deux sites. Dans ces conditions, la circonstance que la secrétaire du comité d'entreprise, se trouvant sur un des sites, a eu connaissance du résultat du vote sur l'autre site avant proclamation du résultat du dépouillement d'ensemble n'a pas représenté une méconnaissance du caractère secret du scrutin exigé par l'article R. 436-2 (devenu R. 2421-9) du Code du travail (CE 9 sept. 2010, req. n° 327250).

491 | 140

**Saisine de l'inspecteur du travail** ❧ En vertu des articles L. 2421-3, L. 2411-5, R. 2421-10 et R. 2421-1 du Code du travail, la demande d'autorisation de licenciement est adressée à l'inspecteur du travail dont dépend l'établissement où est employé le salarié protégé en cause. À cet égard, la notion d'établissement est primordiale car elle conditionne la compétence territoriale de l'autorité admi-

491  
140

nistrative saisie de la demande. De manière traditionnelle, l'établissement doit détenir un degré d'autonomie suffisant pour pouvoir l'analyse comme un établissement distinct. À défaut, l'autorité administrative qui a cru pouvoir se prononcer sur la demande formulée est en réalité incompétente et, par suite, sa décision est entachée d'illégalité et encourt l'annulation (CE 6 janv. 1992, Legras, req. n° 99694). En outre, la personne ayant saisi l'inspecteur doit être habilitée à le faire, ce qui n'est pas le cas d'un secrétaire général salarié d'un comité d'établissement ne détenant pas de délégation expresse à cet effet (CE 12 févr. 1993, comité d'établissement Snecma Évry-Corbeil, req. n° 89733 et 90074, *Lebon T.* 7616).

#### 491 | 150

**Enquête contradictoire** :: Une fois saisi l'inspecteur du travail territorialement compétent, ce dernier procède alors à une enquête contradictoire au cours de laquelle le salarié peut, sur sa demande, se faire assister d'un représentant de son syndicat (C. trav., art. R. 2421-4). Si l'inspecteur du travail n'est pas tenu de procéder lui-même à cette enquête, puisqu'en cas d'empêchement, celui-ci a la possibilité de confier le dossier à un contrôleur du travail (CE 15 févr. 1991, min. des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c/Teulier, req. n° 69035, *Lebon T.* 1230), en revanche, l'audition du salarié doit être personnelle et individuelle, ce qui ne saurait être le cas de simples entretiens téléphoniques (CE 21 août 1996, Mme Génin, req. n° 149249, *RJS* 1996, p. 770, n° 1191, *Lebon T.* 1190). Le caractère contradictoire de l'enquête n'oblige toutefois pas l'inspecteur du travail à organiser une confrontation entre l'employeur et le salarié protégé (CE 20 févr. 1995, Layma, req. n° 123757) mais implique qu'il informe le salarié protégé des reproches qui lui sont faits pour lui permettre d'assurer utilement sa défense (CE 20 avr. 2005, Sté Senior Cie, req. n° 254066, *AJDA* 2005, 1367). Le salarié a accès à l'ensemble des pièces produites par l'employeur, conformément au principe du contradictoire, sauf lorsque l'accès aux témoignages et attestations est de nature à préjudicier à leurs auteurs ; le salarié est alors informé par l'inspecteur du travail seulement de la teneur de ces documents (CE 24 nov. 2006, req. n° 284208). En principe, l'inspecteur du travail doit statuer dans un délai de quinze jours qui est réduit à huit jours en cas de mise à pied. Celui-ci a tout de même la possibilité de prolonger le délai prévu afin d'approfondir son enquête, une telle mesure n'étant pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir (CE 6 janv. 1989, Sté Automobiles Citroën, req. n° 84757, *Dr. soc.* 1989, p. 379).

#### § 1

### Décisions de l'inspecteur du travail

#### 491 | 160

**Nature de la décision** :: Une autorisation de licenciement ne peut être ni tacite ni verbale (CE 7 nov. 1986, Sté Méditerranée Environnement, req. n° 77405), et, dès lors que

l'inspecteur ne répond pas à la demande dans le délai de deux mois, naît une décision implicite de rejet (CE 22 févr. 1988, Sté Vachette-Martel, req. n° 73747 et 84814). En outre, la décision prise doit seulement constituer une autorisation ou un refus du licenciement et ce, sans être assortie d'une quelconque condition (CE 19 juin 1992, Mutuelle générale des PTT, req. n° 107788, *Lebon T.* 1346).

#### 491 | 170

**Autorisation sans objet** :: Le contrat de travail d'un salarié protégé est rompu dès que le salarié prend acte de la rupture de son contrat de travail. L'Administration est dès lors incompétente pour statuer sur la demande d'autorisation de licenciement de ce salarié sollicitée par l'employeur postérieurement à la rupture, de sorte qu'une demande d'autorisation de régularisation est nécessairement tardive (CE 17 déc. 2008, Hoyeau, req. n° 310889, *AJDA* 2008, 2425 ; CAA Nancy, 5 août 2010, req. n° 09NC01394).

#### 491 | 180

**Motivation de la décision** :: L'article R. 2421-12 du Code du travail dispose expressément que, quel que soit le sens de la décision de l'inspecteur, celle-ci doit être motivée pour être régulière. En conséquence, le refus ou l'autorisation doit énoncer les éléments de fait et de droit sur lesquels elle se fonde (CE 31 janv. 1986, SA Dinandis, req. n° 59365, *Lebon T.* 743 ; CE 15 juin 1987, Cotrez, req. n° 66287, *Lebon T.* 7617). C'est ainsi qu'a été jugé qu'en se bornant à viser dans sa décision les motifs invoqués par l'employeur et à les déclarer établis, sans indiquer si les faits reprochés étaient assez graves pour justifier un licenciement, l'inspecteur n'a pas suffisamment motivé sa décision (CE 30 avr. 1997, Sté LTS Love France, req. n° 171896, *RJS* 1997, p. 545, n° 841, *Lebon T.* 1106).

#### 491 | 190

**Notification de la décision** :: Conformément à la jurisprudence traditionnelle en la matière, l'absence de notification de la décision autorisant le licenciement du salarié à ce dernier est sans influence sur sa légalité (CE 16 nov. 1988, Boisriou, req. n° 80933) mais fait obstacle au déclenchement du délai de recours à l'encontre de la décision prise.

#### § 2

### Recours hiérarchique contre les décisions de l'inspecteur du travail

#### 491 | 200

**Recours hiérarchique facultatif** :: En vertu de l'article R. 2422-1 du Code du travail, la décision d'autorisation ou de refus de licenciement prise par l'inspecteur du travail peut faire l'objet d'un recours hiérarchique devant le

ministre du Travail qui peut alors l'annuler ou la réformer. Ce recours doit être exercé dans le délai de deux mois à compter de la notification (CE 27 févr. 1985, Sté Transal-Quartz, req. n° 49737, *Dr. soc.* 1985, p. 281) sauf si cette formalité a été effectuée de manière incomplète et erronée (CE 29 nov. 1993, Sté SGENC armatures, req. n° 110729, *Lebon T.* 1067 : absence d'indication des voies et délais de recours ; CE 10 févr. 1996, Sté Technic Autos, req. n° 132039 : voies et délais de recours indiqués de façon erronée). Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur ce recours vaut décision de rejet (C. trav., art. R. 2422-1, al. 3). En application de la jurisprudence Dame Cachet (CE 3 nov. 1922, Dame Cachet, *Lebon* 790), le ministre saisi du recours hiérarchique peut rapporter sa décision implicite de rejet née du silence gardé pendant le délai de quatre mois dès lors que la décision de l'inspecteur est illégale et que le retrait est opéré dans le délai de deux mois de recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision implicite (CE 28 sept. 2005, Sté Soinnie et associés, req. n° 266023 ; CAA Douai, 27 janv. 2004, Sté Inter-Prévention, req. n° 03DA00857, *AJDA* 2004, 1025 ; CAA Bordeaux, 30 juin 2005, Sté Kaefer Wanner SAS, req. n° 03BX00642, *AJDA* 2005, 1939, note D. Péano, confirmé par CE 26 janv. 2007, SAS Kaefer Wanner, req. n° 284605).

Il convient de noter que, depuis le décret n° 83-470 du 8 juin 1983, la saisine du ministre constitue un recours hiérarchique de droit commun, dans le sens où la décision de l'inspecteur du travail ne peut être annulée ou réformée que pour des motifs de légalité, compte tenu des seuls éléments de fait et de droit existants à la date de la mesure querellée (CE 6 juill. 1990, min. du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle c/Mattéi et Sté Edi 7, req. n° 100489, *Lebon* 205, *AJDA* 1991, 230 ; Déc. n° 83-470, 8 juin 1983, portant modification de la 2<sup>e</sup> partie du Code du travail pour l'application de la loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, *JO* 11 juin, p. 1762). Toutefois, dans l'hypothèse où, pour accorder l'autorisation de licenciement, le ministre s'est fondé sur des faits s'étant déroulés après que l'inspecteur du travail s'est prononcé, sa décision n'est pas entachée d'illégalité dès lors qu'il apparaît que le sens de celle-ci aurait été le même en ne prenant en compte ces faits postérieurs (CE 1<sup>er</sup> avr. 1992, Martin, req. n° 113324, *Lebon* 141).

Lorsqu'il statue, par voie de recours, sur la décision de l'inspecteur du travail, le ministre du Travail doit soit confirmer la décision, soit l'annuler, si elle est illégale, et statuer de nouveau en considération des circonstances de droit et de fait telles qu'elles se présentent au jour où il statue (CE 5 sept. 2008, Sté Sorelait, req. n° 303992, *AJDA* 2008, 1630).

## 491 | 210

**Succession de recours administratifs et prorogation du délai de recours contentieux** :::: L'exercice de deux recours administratifs successifs, l'un gracieux et l'autre hiérarchique, proroge le délai de recours contentieux, qui ne

commence à courir que lorsque l'un et l'autre ont été rejetés (CE 7 oct. 2009, Ouahrirou, req. n° 322581, *AJDA* 2009, 2234, concl. Struillou). La requête du salarié dirigée contre la décision du ministre rejetant son recours administratif doit être regardée comme tendant également à l'annulation de la décision de l'inspecteur du travail autorisant le licenciement (CE 5 sept. 2008, Soté Sapa profiles Puget, req. n° 303707, *AJDA* 2008, 1630).

## 491 | 220

**Intervention d'un syndicat** :::: Si le salarié protégé est un délégué ou un représentant syndical, le syndicat a qualité pour former le recours hiérarchique (CE 28 mars 1997, Sté Filariane, req. n° 146850, *RJS* 1997, p. 459, n° 708). Aucune disposition n'impose au ministre de communiquer au salarié le texte du recours hiérarchique formé par l'employeur (CE 27 juin 1990, Assoc. du foyer des jeunes travailleurs Victor Hugo c/Compère, req. n° 104790, *Lebon T.* 1017) ni de procéder à une enquête contradictoire (CE 28 avr. 1989, Sté française des Nouvelles Galeries, req. n° 73068).

## 491 | 230

**Recours administratif et droits des tiers** :::: La décision par laquelle le ministre annule une autorisation de licenciement d'un salarié protégé, sur recours de l'intéressé, ne peut intervenir sans que l'employeur ait été au préalable invité à présenter ses observations ; en effet, l'employeur est, à l'égard de l'autorisation de licenciement, un tiers auquel la décision a conféré un droit au sens de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (CE 3 sept. 2009, min. de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement c/Sté Orléans Gestion, req. n° 301095, *AJDA* 2009, 2288, concl. R. Keller).

## § 3

### Contrôle juridictionnel de la décision de l'inspecteur du travail

## 491 | 240

**Contrôle normal** :::: Depuis un arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1976, le juge administratif opère un contrôle normal sur ses décisions (CE 5 mai 1976, Safer d'Auvergne c/Bernette, req. nos 98647 et 98820, *Lebon* 232, *AJDA* 1976, 304, *D.* 1976, 563, *GAJA*, n° 89, *Dr. soc.* 1976, p. 345). C'est ainsi que le juge administratif appréhende des notions pourtant très techniques et spécifiques au droit du travail, tel que :

- l'insuffisance professionnelle (CE 27 sept. 1989, Assoc. pour la formation professionnelle dans le Bâtiment c/Fourcault, req. n° 91613, *Lebon T.* 965 : des difficultés pour un enseignant de dessin à maîtriser l'enseignement dispensé et à faire respecter la discipline ne justifient pas, en l'espèce, le licenciement) ;
- l'inaptitude physique (CE 11 juill. 1986, Maseguin, req. n° 50999, *Lebon T. décenn.* 7626) ;

- la perte de confiance (CE 1<sup>er</sup> avr. 1992, Sté Ladbroke Hôtels France, req. n° 118580, *Lebon* 149 ; CE 21 déc. 2001, Baumgarth, req. n° 224605) ;
- la faute grave justifiant le licenciement qui, fait remarquable, peut être constituée par l'exercice abusif du mandat ou des fonctions représentatives (CE 16 juin 1978, min. du Travail c/Sté Bouygues, *Lebon* 264 : menaces graves adressées à certains membres de l'entreprise ; CE 12 janv. 1982, Chevet, *Lebon* 767 : violences et actes d'agression) ;
- le motif économique, l'inspecteur du travail vérifiant alors que les difficultés économiques ou les nécessités de réorganisation de l'entreprise alléguées, impliquent effectivement une suppression de l'emploi ou du poste occupé par le salarié protégé (CE 31 oct. 1990, Sté Escobois, req. n° 82488) ;
- le respect de l'obligation de reclassement (CE 12 juill. 1995, Mme Chambain, req. n° 113113) ;
- le respect de la procédure de consultation des représentants du personnel et du comité d'entreprise dans le cadre d'un licenciement pour motif économique (CAA Douai, 29 nov. 2005, Sté Pêche et Froid, req. n° 05DA00794, *AJDA* 2006, 42).

Enfin, l'autonomie du droit administratif social par rapport au droit du travail est tout de même reconnue par le Conseil d'État qui laisse à l'Administration une marge d'appréciation importante en permettant à cette dernière, même en présence d'un motif de licenciement valable, de refuser l'autorisation de licencier et ce, pour des motifs d'intérêt général, tels que :

- le souci de maintenir une représentation du personnel dans l'entreprise (CE 19 juill. 1991, Delorme, req. n° 84259, *Lebon* 297) ;
- la préservation de la paix sociale et de l'ordre public (CE 16 juin 1991, Régie nationale des usines Renault et min. du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle c/Six, *Lebon* T. 1233 ; CE 11 févr. 2005, M. Marcel, req. n° 247673, *AJDA* 2005, 657).

Inversement, l'affaiblissement d'une organisation syndicale où la sauvegarde du pluralisme syndical dans l'entreprise n'est pas considérée comme un motif d'intérêt général justifiant le refus de licenciement (CE 18 déc. 1991, Sté Agde distribution Intermarché, req. n° 84975, *Lebon* T. 1233 ; CE 13 mars 1992, min. des Affaires sociales c/Siaso, req. n° 92984). En outre, la jurisprudence veille à ce que le motif invoqué ne porte pas une atteinte excessive à l'une ou l'autre des parties en présence (CE 5 mai 1976, Safer d'Auvergne c/Bernette, préc. ; CE 9 oct. 1987, Ghazi, req. n° 71667, 71668, 71669 et 72068, *Lebon* 309).

## 491 | 250

### Effets de l'amnistie sur une autorisation de licenciement :::

Le Conseil d'État a récemment jugé que « l'annulation de la décision refusant l'autorisation administrative de licencier un salarié protégé ne rend pas l'employeur titulaire d'une telle autorisation ». Il en résulte que lorsque les faits reprochés à ce salarié se trouvent amnistiés par l'effet d'une loi d'amnistie intervenue postérieurement à l'introduction du pourvoi en cassation formé par le salarié, ce pourvoi devient sans objet (CE 4 févr. 2004, Letang, req. n° 247396, *AJDA* 2004, 1103).

## § 4

### Référé-suspension et autorisation administrative de licenciement

## 491 | 260

**Utilité du référé-suspension :::** Le juge administratif considère, de manière constante, que « les dispositions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative ne permettent au justiciable de demander la suspension d'une décision administrative qu'à la condition qu'une telle décision soit encore susceptible d'exécution ; que l'autorisation administrative de licenciement d'un salarié protégé doit être regardée comme entièrement exécutée à la date à laquelle le licenciement est notifié à ce salarié par l'employeur » (CE 2 juill. 2003, req. n° 244435). L'autorisation de licenciement d'un salarié protégé est réputée exécutée à compter de l'envoi du courrier recommandé notifiant la rupture (CE 7 déc. 2009, Sté CM-CIC Asset management, req. n° 327259, *AJDA* 2010, 639).

**Précaution :::** Dès lors, le référé-suspension ne sera utile que si le juge est saisi et statue avant la notification du licenciement. En pratique, la période comprise entre la notification de l'autorisation administrative de licencier et le licenciement pris sur la base de cette autorisation est très courte et les référés doivent être motivés en conséquence.

## § 5

### Action en responsabilité

## 491 | 270

**Responsabilité du fait d'une illégalité :::** L'illégalité de la décision relative au licenciement est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Eu égard à la particularité de la mission confiée à l'inspecteur du travail en matière d'autorisations de licenciement, le juge administratif applique un régime de responsabilité pour faute simple.

Ainsi, le salarié protégé dont le licenciement a été illégalement autorisé par l'inspecteur du travail peut obtenir l'indemnisation de ses préjudices (CE, sect., 9 juin 1995, Lesprit, req. n° 90504, *AJDA* 1995, 745, concl. Arrighi de Casanova). La responsabilité de l'État peut également être recherchée par l'employeur en cas de refus illégal de faire droit à une demande de licenciement (CE 6 janv. 1989, Sté Automobiles Citroën, req. n° 84757, *Lebon* 5 ; CE 29 juin 1990, min. des Affaires sociales et de l'Emploi c/Sté Groupe Cerp, req. n° 78088, *Lebon* 194). Toutefois, il a été jugé que l'État ne peut être condamné à rembourser à l'employeur les indemnités qui sont imputables à la rupture du contrat de travail et non à l'illégalité de l'autorisation de licenciement (CE 26 févr. 2001, Sté CPL Davoine, req. n° 211102 ; Soc. 30 juin 2010, Soualem c/SA Établissements Corsin, n° 09-40.347, *Bull. soc.*).

La Cour de cassation précise « qu'un salarié ne peut obtenir deux fois réparation d'un même préjudice », ce dont il résulte que « le salarié licencié à la fois sans autorisa-

491 | A

## Exemple de contentieux relatif au licenciement d'un salarié

**Présentation** ☺ Cet exemple de contentieux porte sur une demande tendant à l'annulation d'une décision implicite du ministre du Travail rejetant le recours hiérarchique formé à l'encontre de la décision de l'inspecteur du travail refusant d'autoriser le licenciement d'un salarié et à l'annulation de la décision de l'inspecteur du travail refusant d'autoriser le licenciement du salarié.

### Requête

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE ...

#### REQUÊTE

**Pour** la banque C., siège social..., demanderesse

**Contre** la décision implicite de Monsieur le ministre du Travail rejetant le recours hiérarchique formé à l'encontre de la décision de l'inspecteur du travail refusant d'autoriser le licenciement de Monsieur L. et la décision de l'inspecteur du travail refusant d'autoriser le licenciement de Monsieur L.

I

### Faits

I. Monsieur L. a été embauché le 3 mai 1979 par la banque exposante en tant que gradé de banque au Département « opérations transnationales ».

Lors d'un contrôle opéré par la Commission bancaire en 1997, il est apparu que, profitant de ses fonctions, Monsieur L. a commis des opérations financières interdites. Notamment, ainsi que l'a constaté la Commission bancaire, Monsieur L., ainsi que certains de ses collègues, « ont fini par s'approprier l'établissement pour en utiliser les facilités opérationnelles à des fins personnelles ».

Ces seuls agissements fautifs auraient pu justifier le licenciement de l'intéressé. Mais la banque, dans un souci d'apaisement, a alors accepté de pas mettre en œuvre de telles mesures. Il a conséquence été décidé de maintenir Monsieur L. à son poste, en contrepartie de quoi celui-ci s'engageait à rembourser l'intégralité des gains obtenus au détriment de la banque, et ce, quelle que soit la période à laquelle ils se rapportaient.

Or, à l'occasion d'un contrôle récent effectué par un cabinet d'expertise comptable, il est apparu qu'antérieurement à la période visée par la Commission bancaire, Monsieur L. avait réalisé des opérations similaires à celles révélées par le rapport ; à l'occasion de la régularisation intervenue pour les opérations découvertes lors du contrôle de la Commission bancaire, Monsieur L. s'est bien gardé de porter à la connaissance de la Direction de la banque l'existence de ses opérations antérieures ; dans ce cadre, Monsieur L. n'a naturellement procédé à aucun remboursement des gains réalisés frauduleusement au préjudice de la banque avant la période contrôlée.

Un tel manquement, alors même que l'exposante avait décidé d'accorder à son employé une seconde chance, est à l'évidence consécutif d'une faute grave. En outre, il est apparu impos-

491  
A

sible pour la banque de continuer à accorder plus longtemps à Monsieur L. la confiance nécessaire à son maintien au sein des effectifs.

C'est la raison pour laquelle la banque a sollicité l'autorisation de procéder au licenciement de Monsieur L., titulaire d'un mandat de délégué du personnel.

Or, contre toute attente, l'inspecteur du travail a, par décision du 20 juin 1999 (Prod. n° 1), refusé d'autoriser le licenciement, pour les motifs suivants :

« Considérant que l'achat et la vente de devises étaient autorisés au personnel jusqu'en juin 1997 (v. note de service signée par le Directeur Général de la banque) ;

« Considérant que suite à des observations faites par la Commission bancaire courant 1997 concernant cette pratique, une note de service en date du 23 mai 1997 signée par M. P. interdit désormais les opérations d'achats et de ventes de devises étrangères par le personnel ;

« Considérant qu'à cette époque aucune sanction disciplinaire n'a été infligée aux salariés concernés dont Monsieur L. ;

« Considérant que dans un courrier en date du 24 janvier 1998 M. Y reconnaît avoir connaissance de cette pratique et la justifie ; Considérant donc qu'on ne peut aujourd'hui reprocher à M. L. l'achat et la vente pour son propre compte de yens en 1995 arguant que M. P. n'avait pas eu connaissance de ces agissements pour l'année 1995 avant un audit d'avril 1999 réalisé par un cabinet d'expertise comptable ;

« Considérant que M. V., auditeur interne, représentant l'employeur lors de l'enquête contradictoire n'a pas pu apporter la preuve contraire ; il s'ensuit que les opérations litigieuses de 1995 présentées dans la demande d'autorisation de licenciement du 26 mai 1999, ne sont pas des faits nouveaux et qu'ils ne peuvent donner lieu à des poursuites disciplinaires ;

« Considérant, en conséquence, qu'aucune faute nouvelle, ni perte de confiance ne peuvent être signifiées à M. L. ;

« Considérant, de plus, que l'on ne peut exclure tout lien entre la demande de licenciement et le mandat de l'intéressé [...] »

Par courrier recommandé avec accusé de réception en date du 14 août 1999 (Prod. n° 2), et réceptionné le 18 août 1999, la banque a introduit un recours hiérarchique devant le ministre du Travail. Par décision implicite de rejet, Monsieur le ministre du Travail a confirmé la décision de refus d'autorisation de licenciement prise par l'inspecteur du travail.

La banque exposante se trouve donc désormais dans l'obligation de saisir le Tribunal de céans afin d'obtenir l'annulation de ces deux décisions.

C'est l'objet de la présente instance.

## II

### Discussion

#### A. Sur l'illégalité externe

II. En premier lieu, la décision de l'inspecteur du travail est entachée d'illégalité externe en raison de l'absence de motivation suffisante.

En effet, en vertu de l'article R. 2421-12 (anc<sup>l</sup> R. 436-4) du Code du travail, quel que soit le sens de la décision de l'inspecteur, celle-ci doit, pour être régulière, être motivée et, par suite, un refus de licenciement doit énoncer les éléments de faits et de droit sur lesquels il se fonde. C'est ainsi que, par exemple, il a été jugé qu'en se bornant à viser dans sa décision les motifs invoqués par l'employeur et à les déclarer établis sans indiquer si les faits reprochés étaient assez graves pour justifier un licenciement, l'inspecteur n'a pas suffisamment motivé sa décision (CE 30 avr. 1997, Sté LTS Love France, req. n° 171896, *RJS* 1997, p. 545, *Lebon T.* 1106).

Dès lors, à ce titre, l'inspecteur du travail doit :

- d'une part, préciser la nature des faits reprochés au salarié (CE 5 juill. 1993, Sté des usines de Rosière, req. n° 105077 ; CE 7 févr. 1992, Brouillard, req. n° 101055 ; CE 6 janv. 1992, Caisse régionale de crédit agricole mutuel de la Haute-Savoie c/M. Detraz, req. n° 118850 ; CE 18 janv. 1991, Mlle Touzaa, req. n° 90594) ;



- d'autre part, si le licenciement est justifié par une prétendue faute grave, apprécier si cette qualification est légitime, élément permettant de déterminer si la procédure intentée est liée au statut privilégié du salarié (en ce sens, CE 1<sup>er</sup> juill. 1988, Sté bourguignonne de surveillance La Ronde de Nuit c/Mme Thibert, req. n° 84821 ; CE 30 avr. 1997, Sté LTS Love France, req. n° 171896 ; CAA Nancy, 29 mai 1997, Sté Ecosita, req. n° 96NC01065).

Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce dans la mesure où la décision prise par l'inspecteur du travail n'est notamment pas suffisamment explicite sur le lien entre le mandat de délégué du personnel et la demande d'autorisation de licenciement.

En effet, l'inspecteur du travail relève que l'on ne peut exclure « tout lien entre la demande de licenciement et le mandat de l'intéressé » et ce, sans autres précisions. Pourtant, l'inspecteur du travail aurait dû s'appuyer sur des éléments de faits précis et objectifs pour énoncer ce qui permettait selon lui de retenir un tel lien.

En outre, s'agissant de la prescription des faits fautifs, l'inspecteur ne fournit aucun élément concernant la base légale sur laquelle il fonde sa position. De ce chef, à nouveau, la décision querellée, faute d'énoncer de manière claire et précise les éléments essentiels de l'espèce, est insuffisamment motivée.

En conséquence, de tout ce qui précède, il ressort que la décision de l'inspecteur du travail est entachée d'illégalité externe et devra donc être annulée comme telle par le Tribunal de céans.

## B. Sur l'illégalité interne

**III.** En second lieu, en tout état de cause, le Tribunal de céans ne pourra que constater que la décision de l'inspecteur du travail est entachée d'illégalité interne, ce dernier ayant commis tant une erreur manifeste d'appréciation qu'une erreur de droit.

**IV.** De première part, la décision de l'inspecteur du travail est fondée sur une erreur manifeste d'appréciation tant en ce qui concerne la prescription des faits fautifs que l'existence d'un lien entre le mandat de Monsieur L. et la demande d'autorisation de licenciement.

**IV.1.** Premièrement, en effet, contrairement à ce qu'estime l'inspecteur du travail, les agissements reprochés à Monsieur L. ne sont pas prescrits.

Certes, la Direction générale de la banque a reconnu accorder à ses salariés la possibilité de vendre et d'acheter toute devise à un taux préférentiel. Mais cela ne constituait qu'une facilité pour les besoins personnels des salariés en devise, et non une autorisation de mener des opérations purement spéculatives.

À l'époque, la Direction de la banque a décidé de ne pas licencier les contrevenants, dont Monsieur L., et de leur laisser une nouvelle chance dans la mesure où ceux-ci s'étaient engagés à rembourser l'intégralité des sommes ainsi obtenues au détriment de la banque et ce, quelle que soit la période à laquelle elles se rapportaient.

Cependant, lors du contrôle effectué par le cabinet d'expertise comptable, en avril 1999, la banque a pris connaissance de ce que des employés, dont Monsieur L., avaient commis des opérations d'achat et de vente de devise étrangère au travers dans leurs propres comptes à des fins de profit personnel durant l'année 1995.

En conséquence, Monsieur le Salarié a clairement contrevenu à sa parole en violant l'engagement qu'il avait souscrit auprès de la Direction de rembourser les gains obtenus frauduleusement et ce, rappelons-le une nouvelle fois, quelle que soit la période à laquelle ceux-ci se rapportaient.

À cet égard, il est bien évident le délai de prescription de ces agissements qui étaient totalement dissimulés a commencé à courir, non pas à compter de leur commission, mais à partir de leur découverte par la banque, soit en avril 1999.

Dès lors, la banque, en demandant à l'inspecteur du travail l'autorisation de licencier Monsieur le Salarié pour des faits remontant à 1995, ne s'est pas fondée sur des manquements déjà connus de la Direction puisque cette dernière a engagé la procédure de licenciement le 8 mai 1999, soit moins de deux mois après avoir pris connaissance du rapport du cabinet d'expertise

comptable qui a permis de découvrir les faits antérieurs à la période contrôlée initialement par la Commission bancaire.

En conséquence, et contrairement à ce qui a estimé Monsieur l'inspecteur du travail, les éléments aujourd'hui reprochés à Monsieur le Salarié, outre qu'ils présentent le caractère d'une particulière gravité, sont des faits nouveaux et non prescrits.

**IV.2.** Deuxièmement, il n'existe aucun lien entre le mandat de Monsieur L. et la demande d'autorisation de licenciement de ce dernier.

En effet, ainsi qu'il a été précédemment exposé, Monsieur l'inspecteur du travail se borne à évoquer un tel lien sans pour autant faire référence à aucun fait précis et objectif susceptible d'étayer cette prise de position. Et pour cause, puisqu'il n'existe à l'évidence aucun lien entre la demande d'autorisation de licenciement et le mandat de délégué du personnel dont est titulaire Monsieur L.

En effet, le comportement fautif de Monsieur L., tel qu'il a pu être exposé précédemment, justifie pleinement la demande d'autorisation de licenciement dans la mesure où la Direction de la banque ne peut plus avoir confiance en lui. Celui-ci étant responsable des opérations de change, son maintien dans ses fonctions s'avère impossible car extrêmement préjudiciable aux fonctions et la notoriété de l'entreprise.

En outre, il est rappelé que la banque a, parallèlement à la demande d'autorisation de licenciement, procédé au licenciement d'autres salariés qui se sont également rendus coupables de faits similaires à ceux reprochés à Monsieur L. Si le licenciement de ce dernier était effectivement lié à son mandat, la banque n'aurait alors, en toute logique, pas décidé de se séparer des autres employés concernés par cette affaire et qui ne détiennent quant à eux aucun mandat.

En conséquence, de tout ce qui précède, il ressort que la décision querellée est clairement entachée d'une erreur manifeste d'appréciation puisque, d'une part, les faits reprochés à Monsieur le Salarié, ne sont pas prescrits et, d'autre part, il n'existe aucun lien entre le licenciement de l'intéressé et son mandat de délégué du personnel.

**V.** De seconde part, la décision de l'inspecteur du travail, qui a considéré que la demande d'autorisation de licenciement a été transmise à l'Inspection du Travail plus de huit jours après la mise à pied à titre conservatoire, soit hors délai, est entachée d'une erreur de droit.

En effet, l'article R. 2421-6 du Code du travail prévoit qu'en cas de faute grave, le chef d'entreprise a la faculté de prononcer la mise à pied immédiate du salarié.

Dans une telle hypothèse, il doit, en cas d'absence d'institution représentative du personnel dans l'entreprise, présenter la demande d'autorisation du licenciement dans un délai de huit jours à compter de la date de la mise à pied.

Cependant, le délai entre la mise à pied conservatoire et la saisine de l'inspecteur du travail n'est pas prescrit à peine de nullité (Soc. 23 mai 1989, n° 86-45.039, *Bull. civ.*, n° 376).

Ainsi, l'inspecteur du travail ne pouvait pas rejeter la demande de licenciement au motif du non-respect de ce délai.

En conséquence, la décision querellée est entachée d'une erreur de droit et, de ce chef à nouveau, ne pourra qu'être annulée par le Tribunal de céans.

#### **Par ces motifs**

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, la banque exposante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de céans de bien vouloir annuler la décision implicite de rejet de Monsieur le ministre du Travail et annuler la décision de Monsieur l'inspecteur du travail en refusant d'autoriser le licenciement de Monsieur L.

Productions :

1. Décision de l'inspecteur du travail du 20 juin 1999
2. Lettre RAR du 14 août 1999

# Sommaire du dossier | 494

## Contentieux du droit au logement opposable

| s e c t i o n 1  | n <sup>os</sup>         | s e c t i o n 2  |                          |
|--|-------------------------|--|--------------------------|
| <b>Présentation du dispositif</b>  | <b>494.50 à 494.220</b> | <b>Le contentieux des décisions de la commission de médiation</b>                  | <b>494.230 à 494.340</b> |
| § 1 Phase amiable :  |                         | § 1 Nature du contentieux  | 494.240 à 494.250        |
| reconnaissance du droit au logement opposable (Dalo)                           | 494.60 à 494.160        | § 2 Intérêt à agir   | 494.260 à 494.280        |
| <b>A.</b> Compétence de la commission de médiation                             | 494.60 à 494.80         | § 3 Moyens de légalité externe   | 494.290 à 494.310        |
| <b>B.</b> Modalités de saisine de la commission de médiation                   | 494.90 à 494.110        | § 4 Moyens de légalité interne   | 494.320                  |
| <b>C.</b> Décision de la commission de médiation                               | 494.120 à 494.140       | § 5 Étendue du contrôle du juge  | 494.330 à 494.340        |
| <b>D.</b> Exécution par le préfet de la décision de la commission de médiation | 494.150 à 494.160       |  |                          |
| § 2 Phase juridictionnelle :   |                         | <b>s e c t i o n 3</b>   |                          |
| satisfaction du Dalo   | 494.170 à 494.220       | <b>Le contentieux de l'attribution du logement</b>                                 | <b>494.350 à 494.420</b> |
|  |                         | § 1 Recevabilité de la requête   | 494.360 à 494.380        |
|  |                         | § 2 Le contentieux Dalo : un contentieux spécifique                                | 494.390 à 494.410        |
|  |                         | § 3 Une novation législative : l'astreinte pour assurer l'exécution de la décision | 494.420                  |

## Index thématique

| A   | C   |
|---|---|
| Association   | Commission de médiation (Dalo)                            |
| – Intérêt pour agir :: 494.280 :: 494.360                         | – Compétence :: 494.60 s.                                 |
| Astreinte   | – Composition :: 494.70                                   |
| – Contentieux de l'attribution du logement :: 494.420             | – Décision :: 494.120 s.                                  |
| Audience  | – Décision (contentieux) :: 494.230 s.                    |
| – Recours juridictionnel (absence d'offre de logement) :: 494.210 | – Décision (contentieux, contrôle du juge) :: 494.330 s.  |
|   | – Décision (contentieux, intérêt pour agir) :: 494.260 s. |

art. R. 778-4). À la demande du requérant, un représentant d'une association agréée peut être entendu lors de l'audience (CJA, art. R. 778-7).

## 494 | 220

**Pouvoirs du juge** :: Aux termes du 6<sup>e</sup> alinéa du I de l'article L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, « le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte. »

En vertu du III de l'article L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, le juge peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement d'une personne ayant été reconnue comme prioritaire pour être logée d'urgence.

S'agissant des personnes ayant saisi la commission d'une demande d'hébergement et qui n'ont pas été accueillies dans une structure dans un délai de six semaines, elles peuvent, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, saisir le tribunal administratif dans un délai de quatre mois à compter de l'expiration de ce délai.

Le recours est jugé dans les mêmes conditions que celles exposées précédemment. Aux termes du II de l'article L. 441-2-3-1 du Code de la construction et de l'habitation : « Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et que n'a pas été proposée au demandeur une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, ordonne l'accueil dans l'une de ces structures et peut assortir son injonction d'une astreinte ».

Dans tous les cas, le juge a la faculté et non l'obligation d'assortir son injonction d'une astreinte ; son produit est versé au fonds d'aménagement urbain institué dans la région.

En vertu des dispositions de l'article R. 811-1 du Code de justice administrative, le tribunal statue en premier et dernier ressort sur les requêtes introduites par les demandeurs reconnus comme prioritaires et devant être logés ou hébergés en urgence et qui n'ont pas reçu d'offre de logement ou d'hébergement dans le délai imparti. Il en est de même des requêtes introduites par les demandeurs qui ont saisi le préfet en l'absence de commission de médiation.

Sur les autres requêtes, le tribunal statue en premier ressort.

Il convient donc de distinguer deux catégories de recours : le recours de droit commun contre les décisions des commissions de médiation et le recours spécifique d'exécution des décisions favorables desdites commissions.

## s e c t i o n 2

## Le contentieux des décisions de la commission de médiation

## 494 | 230

**Présentation** :: Les décisions des commissions de médiation sont soumises au contentieux administratif de droit commun.

Le destinataire d'une décision défavorable peut donc ainsi agir en annulation de celle-ci.

Pour autant, le droit au logement ne constitue pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (CE 3 mai 2002, Assoc. de réinsertion sociale du Limousin et a., req. n° 245697, *Lebon* 168).

Dans ces conditions, le destinataire d'une décision défavorable ne peut agir selon la procédure du référé liberté. En revanche, rien ne fait obstacle à ce qu'il saisisse le juge des référés aux fins de suspension d'une telle décision défavorable (CJA, art. R. 521-3).

## § 1

### Nature du contentieux

## 494 | 240

**Position du problème** :: On a pu s'interroger sur la nature du contentieux des décisions de la commission de médiation (P. Nguyễn-Duy, « Premières applications de la loi Dalo », *AJDA* 2009, 128).

S'agissait-il d'un recours de plein contentieux, ce qui permet au juge administratif de statuer selon les éléments de droit et de fait au jour de sa décision, ainsi que de substituer le cas échéant son propre jugement à la décision de l'autorité administrative attaquée, ou d'un recours pour excès de pouvoir de droit commun ?

Dans le domaine social, le recours est fréquemment un recours de plein contentieux, soit en vertu des textes

(contentieux de la tarification sanitaire et sociale), soit en vertu de la jurisprudence. Il en va ainsi des contentieux relatifs :

- aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des travailleurs handicapés après l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-10 du 11 février 2005 (CE, avis, 6 avr. 2007, req. n° 239238) ;

- à la récupération des allocations d'aide sociale (CE 25 nov. 1998, req. n° 181242) ;

aux remises gracieuses des créances résultant du paiement indu d'allocations de revenu minimum d'insertion (CE 27 mars 2000, req. n° 200591).

Ces solutions sont justifiées par la double nécessité de prendre en compte, s'agissant de la reconnaissance de droits sociaux, la situation du demandeur à la date à laquelle le juge statue et de régler le plus rapidement possible le litige plutôt que de contraindre le requérant à retourner devant l'Administration, notamment lorsque la voie de l'appel est ouverte, ce qui est le cas des recours contre les décisions des commissions de médiation.

#### 494 | 250

**Recours pour excès de pouvoir** ::: S'agissant du recours contre les décisions défavorables des commissions de médiation, la question paraît définitivement tranchée : il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir de droit commun (TA Paris, réf., 20 mai 2008, Mme Fofana, Assoc. Droit au logement Paris et ses environs, req. n° 0807829/9/1, *AJDA* 2008, 964, *RDI* 2008, 332 ; TA Paris, 20 nov. 2008, req. n° 0812600 ; CE, avis, 21 juill. 2009, Mme Idjihadi, req. n° 324809, *AJDA* 2009, 1463, *RFDA* 2010, 167).

Dans ces conditions, le tribunal administratif ne peut pas se substituer à l'autorité administrative pour reconnaître directement au requérant la qualité de demandeur prioritaire devant bénéficier d'un logement d'urgence, ni statuer au regard d'éléments nouveaux – et notamment d'une modification de la situation du requérant – qui seraient intervenus depuis la décision de la commission de médiation attaquée (P. Nguyễn-Duy, « Premières applications de la loi Dalo », *AJDA* 2009, 128).

En effet, il est constant que le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'une décision qui lui est soumise dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, au vu des considérations de fait et de droit existantes à la date d'intervention de la décision.

Pour autant, en pratique, il apparaît que la commission de médiation se ressaisit de sa propre initiative du dossier des requérants lorsqu'il ressort de l'instruction de la requête devant le tribunal que, depuis sa décision, l'intéressé remplit désormais les critères pour pouvoir être reconnu prioritaire. La commission désigne alors l'intéressé comme prioritaire et devant être relugé en urgence et retire la décision attaquée lui refusant cette désignation. Un non-lieu à statuer doit par conséquent être prononcé sur de telles affaires (TA Paris, 20 nov. 2008, M. Zanone, req. n° 0810634).

En cas d'annulation de la décision de la commission de médiation, la juridiction administrative ne pourra que renvoyer la demande à la commission de médiation qui devra

alors réexaminer le dossier du demandeur, puis statuer par une décision purgée des illégalités censurées par le tribunal.

Si les règles générales relatives à la requête et à l'instance de la procédure contentieuse administrative ont vocation à s'appliquer au recours de droit commun en annulation des décisions des commissions de médiation, certaines spécificités peuvent cependant être relevées.

#### § 2

#### Intérêt à agir

#### 494 | 260

**Principe** ::: La décision défavorable de la commission de médiation rendue en vertu des dispositions de l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation est une décision faisant grief, en ce qu'elle prive le demandeur des bénéfices attachés à la reconnaissance du caractère prioritaire de l'attribution d'urgence d'un logement (TA Paris, réf., 20 mai 2008, Mme Fofana, Assoc. Droit au logement Paris et ses environs, req. n° 0807829/9/1, *AJDA* 2008, 964, *RDI* 2008, 332).

Il en va de même d'une décision par laquelle la commission de médiation réoriente une demande de logement vers une offre d'hébergement ; une décision de réorientation ne peut en effet être regardée comme répondant aux attentes du demandeur en raison de la différence fondamentale de nature qui existe entre une offre de logement et une offre d'hébergement (TA Paris, 20 nov. 2008, req. n° 0812761).

#### 494 | 270

**Intérêt à agir du préfet** ::: Une décision favorable de la commission de médiation peut également être contestée par l'autorité préfectorale. Une telle possibilité a été consacrée par le Conseil d'État dans un avis du 21 juillet 2009 (CE, avis, 21 juill. 2009, Mme Idjihadi, req. n° 324809, *AJDA* 2009, 1463, *RFDA* 2010, 167).

#### 494 | 280

**Absence d'intérêt à agir des associations** ::: En revanche, si les associations – dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées – peuvent assister le demandeur auprès de la commission de médiation en vertu de l'article L. 441-2-3, II du Code de la construction et de l'habitation, elles ne sont pas recevables à agir directement aux fins d'annulation – ou suspension – des décisions défavorables de la Commission (TA Paris, 20 nov. 2008, req. n° 0812761).

Il est en effet constant que les associations ne peuvent attaquer une mesure négative individuelle insusceptible de léser l'intérêt collectif représenté par le groupement, pour la raison qu'elle lèse seulement l'intérêt propre du destinataire (CE 8 juill. 1998, Mme Burais et a., *Lebon T.* 1078).

Reste entière la question de savoir si de telles associations pourraient alors participer à la procédure en vertu des articles R. 632-1 du Code de justice administrative en qualité de partie intervenante en produisant un mémoire

## Sommaire du dossier | 573

# Contentieux fiscal : contentieux de l'urgence

## s e c t i o n 1

n<sup>os</sup>

## Le référé fiscal : le contentieux du sursis de paiement 573.30 à 573.405

|     |   |                   |
|-----|---|-------------------|
| § 1 | Demande de sursis de paiement   | 573.50 à 573.175  |
|     | <b>A.</b> Demande du contribuable<br>au comptable                           | 573.100 à 573.125 |
|     | 1. Recevabilité de la demande   | 573.100 à 573.110 |
|     | a. Auteur de la demande   | 573.105           |
|     | b. Autres conditions de recevabilité  | 573.110           |
|     | 2. Demande de garanties<br>par le comptable                                 | 573.115 à 573.125 |
|     | a. Demande du comptable   | 573.115           |
|     | b. Réponse du contribuable  | 573.120 à 573.125 |
|     | <b>B.</b> Décision du comptable   | 573.130 à 573.175 |
|     | 1. Acceptation des garanties proposées<br>par le contribuable               | 573.130 à 573.165 |
|     | a. Garanties prévues par la loi   | 573.135 à 573.145 |
|     | b. Garanties non prévues par la loi   | 573.150 à 573.155 |
|     | c. Montant des garanties,<br>coût et remboursement des frais<br>de garantie | 573.160 à 573.165 |
|     | 2. Défaut de garanties  | 573.170           |
|     | 3. Refus des garanties  | 573.175           |
| § 2 | Référé fiscal   | 573.180 à 573.350 |
|     | <b>A.</b> Juge du référé fiscal   | 573.205           |
|     | <b>B.</b> Saisine du juge du référé fiscal                                  | 573.210 à 573.275 |
|     | 1. Règles générales   | 573.215 à 573.225 |
|     | a. Forme et destinataire<br>de la demande                                   | 573.215 à 573.220 |
|     | b. Pièces à joindre   | 573.225           |
|     | 2. Contestation portant sur le refus<br>total ou partiel des garanties      | 573.230 à 573.260 |

|           |  |                   |
|-----------|--|-------------------|
| a.        | Délai de saisine du juge<br>du référé fiscal           | 573.230 à 573.235 |
| b.        | Consignation préalable obligatoire                     | 573.240 à 573.255 |
| c.        | Objet de la contestation                               | 573.260           |
| 3.        | Contestation portant<br>sur les mesures conservatoires | 573.265 à 573.275 |
|           | a. Conditions de recevabilité                          | 573.265           |
|           | b. Objet de la demande                                 | 573.270 à 573.275 |
| <b>C.</b> | Instruction de la demande                              | 573.280           |
| <b>D.</b> | Décision du juge du référé fiscal                      | 573.285 à 573.310 |
|           | 1. Forme de la décision                                | 573.290 à 573.295 |
|           | 2. Pouvoirs du juge du référé                          | 573.300 à 573.310 |
| <b>E.</b> | Voies de recours                                       | 573.315 à 573.350 |
|           | 1. Appel   | 573.315 à 573.330 |
|           | 2. Cassation   | 573.335 à 573.350 |

|     |  |                   |
|-----|--|-------------------|
| § 3 | Effets du sursis de paiement   | 573.355 à 573.405 |
|     | <b>A.</b> Suspension de l'exigibilité                                  | 573.375 à 573.400 |
|     | 1. Point de départ et durée  | 573.375           |
|     | 2. Conséquences sur les poursuites<br>(cas général)                    | 573.380 à 573.390 |
|     | 3. Conséquences sur l'avis<br>à tiers détenteur                        | 573.395 à 573.400 |
|     | <b>B.</b> Suspension de la prescription de l'action<br>en recouvrement | 573.405           |

## s e c t i o n 2

## Le référé-suspension en matière fiscale 573.410 à 573.470

|     |  |                   |
|-----|--|-------------------|
| § 1 | Application du référé-suspension<br>en matière fiscale                           | 573.435 à 573.440 |
| § 2 | Différences entre les deux<br>procédures : référé-suspension<br>et référé fiscal | 573.445 à 573.460 |



§ 3 Complémentarité  
des deux procédures 573.465 à 573.470

### s e c t i o n 3

#### Les référés flagrance fiscale 573.475 à 573.630

§ 1 Conditions d'application  
de la flagrance fiscale 573.500 à 573.520

- A.** Champ d'application 573.500 à 573.510
1. Contribuables concernés 573.500
  2. Périodes concernées 573.505
  3. Faits éligibles 573.510
- B.** Conditions d'application 573.515 à 573.520
1. Procédure non autonome 573.515
  2. Recouvrement d'une créance fiscale menacé 573.520

§ 2 Procédure 573.525 à 573.550

- A.** Procès-verbal de flagrance 573.525 à 573.530
1. Établissement 573.525
  2. Notification 573.530
- B.** Conséquences du procès-verbal 573.535 à 573.550

§ 3 Référés-flagrance fiscale 573.555 à 573.630

- A.** Référé sur le procès-verbal  
de flagrance fiscale 573.560 à 573.595
1. Demande au juge du référé 573.560 à 573.570
    - a. Objet 573.560
    - b. Délai 573.570
  2. Instruction de la demande 573.575
  3. Décision du juge du référé 573.580 à 573.585
    - a. Forme de la décision 573.580
    - b. Pouvoirs du juge du référé 573.585
  4. Voies de recours 573.590 à 573.595
    - a. Appel 573.590
    - b. Cassation 573.595
- B.** Référé sur les saisies conservatoires 573.600 à 573.630
1. Demande au juge du référé 573.600 à 573.605
    - a. Objet 573.600
    - b. Délai 573.605
  2. Instruction de la demande 573.610
  3. Décision du juge du référé 573.615 à 573.620
    - a. Forme de la décision 573.615
    - b. Pouvoirs du juge du référé 573.620
  4. Voies de recours 573.625 à 573.630
    - a. Appel 573.625
    - b. Cassation 573.630

## Index thématique

### A

- Action en recouvrement  
— Prescription (suspension) :: 573.405
- Amende fiscale :: 573.540
- Appel (recours en —)  
— Référé fiscal :: 573.315 s.  
— Référé flagrance fiscale :: 573.590 :: 573.625
- Avis à tiers détenteur  
— Caducité :: 573.400  
— Nullité :: 573.395

### C

- Caducité des poursuites :: 573.385 s.
- Cassation (recours en —)  
— Référé fiscal :: 573.335 :: 573.345  
— Référé flagrance fiscale :: 573.630 :: 573.595  
— Référé-suspension :: 573.460
- Caution :: 573.140  
— Garantie (contentieux fiscal) :: 573.140
- Compte d'attente :: 573.140
- Conséquences difficilement réparables :: 573.275
- Consignation du dixième :: 573.240 s.
- Créance sur le Trésor :: 573.140

### D

- Délais  
— Appel de l'ordonnance de référé fiscal :: 573.320  
— Décision du juge du référé fiscal :: 573.285  
— Garanties (fourniture des —) :: 573.120  
— Instruction par le juge du référé fiscal :: 573.280

### E

- Exigibilité  
— Imposition :: 573.465

### F

- Frais  
— Constitution de garanties :: 573.145 :: 573.165

### G

- Garanties :: 573.30  
— Acceptation des garanties :: 573.130 s.  
— Défaut :: 573.170  
— Délai :: 573.120  
— Demandes par le comptable :: 573.115  
— Dispense :: 573.160 :: 573.305  
— Frais :: 573.145 :: 573.165  
— Montant :: 573.160  
— Nature :: 573.135 s.  
— Propositions par le contribuable :: 573.120  
— Refus :: 573.175 :: 573.230 s.

### H

- Hypothèque immobilière :: 573.145

### M

- Mesures conservatoires :: 573.30 :: 573.265 s. :: 573.465  
— Limitation :: 573.310
- Mini-sursis :: 573.375

### N

- Nantissement :: 573.155  
— Fonds de commerce :: 573.145  
— Valeurs mobilières :: 573.140

# Contentieux fiscal : contentieux de l'urgence

## 573 | 10

**Introduction** :: Tout contribuable doit s'acquitter de la somme mentionnée soit sur un avis d'imposition soit sur un avis de mise en recouvrement à la date mentionnée sur cet avis, même s'il entend contester le bien-fondé de l'imposition.

Ce principe est toutefois atténué par deux procédures d'urgence :

- L'une est spécifique au droit fiscal : le sursis de paiement de l'imposition et le référé fiscal qui s'y rattache (LPF, art. L. 277 et L. 279).

Le sursis de paiement est de droit pour tout contribuable qui conteste l'imposition mise à sa charge par voie de réclamation contentieuse, s'il demande à en bénéficier, et s'il présente des garanties suffisantes pour assurer le recouvrement de l'impôt en cas de décision de rejet.

Ces garanties peuvent être considérées comme insuffisantes par le comptable public ; elles font alors l'objet d'une décision de refus qui peut être contestée par le contribuable par la voie d'une procédure spécifique : le référé fiscal.

En tout état de cause, les effets du sursis de paiement cessent lors de la notification du jugement du tribunal administratif statuant sur le bien-fondé de l'imposition.

- L'autre relève du droit commun : le référé-suspension (CJA, art. L. 521-1, L. 522-1 et R. 522-1 à R. 522-11).

Le référé-suspension vise la suspension de l'exécution de la décision d'imposition (article du rôle ou avis de mise en recouvrement) ou de l'acte de poursuite. Sa mise en œuvre est subordonnée à deux conditions : l'urgence de la suspension de la décision administrative contestée et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision. Cette procédure peut être engagée à tout moment, aussi bien au niveau de la réclamation contentieuse préalable

qu'aux divers échelons juridictionnels : tribunal administratif, cour administrative d'appel, Conseil d'État. Ses effets ne s'arrêtent pas au stade du jugement du tribunal administratif.

À ces deux procédures générales il convient d'ajouter la procédure spécifique de flagrance fiscale laquelle est assortie de deux référés.

La procédure de flagrance fiscale est dérogatoire du droit commun (LPF, art. L. 16-0 BA) et permet, dans certaines hypothèses limitativement énumérées par la loi, à l'Administration de procéder à des saisies conservatoires. Le contribuable bénéficie toutefois de garanties et notamment de la possibilité de saisir le juge du référé pour mettre fin soit à la procédure elle-même, soit aux saisies conservatoires (LPF, art. L. 201 A et L. 201 B).

Il existe d'autres procédures de référé administratif qui peuvent trouver application en matière fiscale mais elles ne sont pas soumises à la condition d'urgence.

Il s'agit, d'une part, du référé-provision (CJA, art. R. 541-1), dont l'objet est de permettre au contribuable d'obtenir très rapidement le versement d'une provision. Elle peut être utilisée en matière fiscale notamment en cas de demande de remboursement d'un crédit de TVA. Il faut que l'obligation à la charge de l'État ne soit pas sérieusement contestable (pour une condition non remplie : CE 11 juill. 2008, Sté Kraft Foods France, req. n° 306918, *RJF* 11/2008, n° 1256 ; CE 19 mai 2009, Sté Safy, req. n° 315858, *RJF* 11/2009, n° 1018). Le Conseil d'État a déduit des articles L. 190, L. 199 et R. 190-1 du Livre des procédures fiscales que la demande de provision ne pouvait être présentée avant la réclamation contentieuse mais qu'elle pouvait être soumise au juge du référé avant l'expiration du délai imparti à l'Administration par l'article R. 198-10 du Livre des procédures fiscales pour

statuer sur cette réclamation (CE, sect., 10 juill. 2002, Sarl Grey-Diffusion, req. n° 244411, *RJF* 10/2002, n° 1183). Il est précisé qu'il résulte des dispositions de l'article R. 541-3 du Code de justice administrative, combinées avec celles du deuxième alinéa de l'article R. 811-1 du même Code, que les ordonnances rendues en première instance par le juge des référés statuant sur une demande de provision sur le fondement de l'article R. 541-1 restent susceptibles d'appel devant la cour administrative d'appel, alors même que cette voie de recours ne serait pas ouverte contre le jugement statuant sur la demande présentée, le cas échéant, au fond (CAA Paris, 10 déc. 2009, SCI du 9 Place Vendôme, req. n° 09PA02557, *RJF* 4/2010, n° 430).

La seconde procédure de référé mise en œuvre en matière fiscale est le référé-instruction (CJA, art. R. 532-1). La demande soumise au juge du référé vise à ce que celui-ci ordonne une mesure d'instruction (pour une

application en matière fiscale : CE 23 juin 2006, Douglas, req. n° 288813, *RJF* 10/2006, n° 1250). Ces procédures relèvent du droit commun et ne seront pas traitées spécifiquement (sur ces procédures, v. Dossier 290).

## 573 | 20

**Plan** :: Le contentieux de l'urgence en matière fiscale peut ainsi prendre trois formes :

- le référé fiscal, contentieux des garanties liées au sursis de paiement (section 1) ;
- le référé-suspension : celui-ci n'est pas spécifique au domaine fiscal (sur le régime du référé-suspension, v. Dossier 290). Il ne sera traité dans le présent dossier que de ses applications à la matière fiscale, notamment ses différences avec le référé fiscal et l'articulation entre les deux procédures (section 2) ;
- les référés flagrance fiscale (section 3).

## section 1

# Le référé fiscal : le contentieux du sursis de paiement

## 573 | 30

**Présentation** :: L'article L. 277 alinéa 1<sup>er</sup> du Livre des procédures fiscales prévoit que le contribuable qui conteste le bien-fondé ou le montant des impositions mises à sa charge est autorisé, s'il en a expressément formulé la demande dans sa réclamation et précisé le montant ou les bases du dégrèvement auquel il estime avoir droit, à différer le paiement de la partie contestée de ces impositions et des pénalités y afférentes. Selon l'alinéa 3 du même article, lorsque la réclamation mentionnée au premier alinéa porte sur un montant de droits supérieur à celui fixé par décret (4 500 euros – v. LPF, art. R. 277-7), le débiteur doit constituer des garanties portant sur le montant des droits contestés. Ces garanties doivent être d'un niveau suffisant pour permettre au comptable d'assurer le recouvrement, quelle que soit l'issue du litige au fond (v. s<sup>ns</sup> n<sup>os</sup> 571.540 s.). Ce sont ces garanties, ou plus exactement la décision du comptable portant sur l'appréciation de ces garanties, qui constituent l'objet de la procédure du référé fiscal. En effet, c'est au comptable public qu'il revient d'apprécier les garanties proposées par le contribuable quant à leur nature et à leur montant.

Lorsqu'il les estime suffisantes, le sursis de paiement est acquis. L'exigibilité de la créance et la prescription de l'action en recouvrement sont suspendues jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la réclamation soit par l'Administration, soit par le tribunal compétent. Au contraire, à défaut de constitution de garanties ou si les garanties offertes sont estimées insuffisantes, le comptable est susceptible de prendre deux catégories de décisions dont le juge du référé fiscal peut avoir à connaître :

- par la première, il refuse les garanties proposées et par suite, le bénéficiaire du sursis de paiement. Le juge, s'il est saisi, aura à se prononcer sur leur caractère suffisant ou non ;
- par la seconde, il peut prendre des mesures conservatoires sur les biens du contribuable. En effet, le refus du sursis de paiement n'implique pas que les impositions redeviennent exigibles : la demande de sursis suspend, à elle seule, l'exigibilité des sommes mises en recouvrement et suffit à interdire toute mesure d'exécution. Mais la décision de refus permet au comptable de mettre en œuvre toute mesure conservatoire pour préserver la créance du Trésor : c'est le droit au mini-sursis (L. n° 2001-1275, 28 déc. 2001, loi de finances pour 2002, *JO* 29 déc., p. 21074, art. 74-C-II). Lorsque le comptable a fait procéder à une saisie conservatoire en application du quatrième alinéa de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales, le contribuable peut demander au juge du référé prévu, selon le cas, aux articles L. 279 et L. 279 A, de prononcer la limitation ou l'abandon de cette mesure si elle comporte des conséquences difficilement réparables. Les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 279 sont applicables à cette procédure, la juridiction d'appel étant, selon le cas, le tribunal administratif ou le tribunal de grande instance.

La contestation de ces deux décisions du comptable s'effectue nécessairement dans un cadre d'urgence et de dramatisation du contentieux fiscal, puisqu'il s'agit pour le contribuable d'éviter des saisies susceptibles de porter gravement atteinte à ses intérêts. Cette procédure est donc tout à fait particulière de par ses conditions d'ouverture et de par les délais de saisine ou de réponses qui doivent assurer un déroulement rapide de l'instance.

## 573 | 40

**Plan** :: Le référé fiscal, comme les autres procédures fiscales, ne peut s'engager devant le juge qu'à la condition qu'une décision administrative préalable ait été prise à l'encontre du contribuable.

L'étude de la procédure du référé fiscal suppose donc en préalable le rappel de la procédure administrative qui conduit à la décision du comptable public (qui fait précisément l'objet du référé fiscal), ainsi que l'analyse des deux catégories de décisions qu'il peut prendre : décision de refus de sursis de paiement pour insuffisance de garanties ou prise de mesures conservatoires (§ 1).

Elle se poursuivra par la description de la phase juridictionnelle et de ses particularités, propres à l'urgence qui la caractérise, tant au niveau de la requête devant le juge du référé fiscal qu'en appel devant le tribunal administratif ou en cassation devant le Conseil d'État (§ 2), et s'achèvera par la description des effets de la demande, de l'obtention ou du refus du sursis de paiement sur l'exigibilité de l'impôt et sa prescription (§ 3).

## § 1

**Demande de sursis de paiement**

## 573 | 50

**Textes applicables** ::

LPF, art. L. 277, art. R. 277-1 à R. 277-7, art. A. 277-1 à A. 277-10.

## 573 | 60

**Jurisprudence de référence** ::

**Sur les garanties susceptibles d'être fournies par le contribuable et de faire l'objet d'un référé fiscal :**

- **Dépôt de fonds à un compte d'attente** : CE 20 févr. 2002, SA France Nord Logistique, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 573, *Dr. fisc.* 2002, comm. 376, concl. E. Mignon.
- **Valeurs mobilières** : CE, sect., 25 avr. 2001, Sté Parfival, req. n° 213460, *RJF* 7/2001, n° 1012 ; CE 8 sept. 1999, SA Novalliance, req. n° 179663, *RJF* 11/1999, n° 1471.
- **Nantissement d'un fonds de commerce** : CE 23 nov. 2001, Sté Mepo Stop Mil MSM, req. n° 214934, *Dr. fisc.* 2002, n° 16, comm. 360, concl. J. Courtial ; CE 14 nov. 2001, Sté Orkos Diffusion, req. n° 221588, *RJF* 2/2002, n° 223, *Dr. fisc.* 2002, n° 21, comm. 459, concl. G. Bachelier.
- **Affectation hypothécaire portant sur un bien appartenant au contribuable** : CE 10 déc. 2008, Kuroiwa, req. n° 313190, *RJF* 3/2009, n° 384.
- **Affectation hypothécaire portant sur un bien appartenant à une personne distincte du contribuable mais solidaire ou non solidaire** : CE 1<sup>er</sup> oct. 2007, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/Corneille, req. n° 296213, *RJF* 12/2007, n° 1489 ; CE 30 janv. 2009, Thacker, req. n° 312683, *RJF* 4/2009, n° 398.

## 573 | 70

**Bibliographie indicative** ::

- **Actualisables**. M. Douay, *J.-Cl. Proc. fisc.*, fasc. 540, « Sursis de paiement » ; *Documentation pratique F. Lefebvre*,

série CONT, div. III ; M. Aubert et F. Lotoux, « Le contentieux de la demande de sursis de paiement », *BF* 1984/8, p. 423.

- **Ouvrages**. J.-P. Casimir, *Contrôle fiscal : droits, garanties et procédures*, Revue fiduciaire, 2003 ; J. Buisson, *Le sursis au paiement de l'impôt*, LGDJ, 1996.

- **Articles**. V. Daumas, « Contentieux du refus des garanties : extensions du domaine de la lutte », *RJF* 2009, p. 299 ; J. Burguburu, « Droit au sursis de paiement contre mesure d'exécution forcée : cessez-le-feu ou fin de partie ? », *RJF* 2007, p. 806 ; G. Taormina, « Brèves remarques sur la modification de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales et la nature juridique de l'avis à tiers détenteur », *D.* 2004, 360 ; F. Berezyiat, « Suspendre l'exigibilité d'un impôt : l'emploi des armes », *RJF* 2005, p. 3 ; Brandeau et D. Mas, « Le sursis de paiement devant le juge judiciaire du référé fiscal », *LPA* 23 déc. 2004, n° 256 ; G. Bachelier, « La suspension du recouvrement de l'imposition : de nouvelles opportunités ? », *Les nouvelles fiscales* 2004, n° 915, p. 21 ; A. Lefebvre, « De la sécurité juridique en matière de recouvrement de l'impôt », *Dr. fisc.* 2003, n° 36, p. 1041 ; S. Rezek, « Avis à tiers détenteur et sursis de paiement : une cohabitation difficile », *Dr. fisc.* 1999, p. 466 ; Douet, « Les garanties à présenter à l'appui d'une demande de sursis de paiement », *Dr. fisc.* 1996, n° 25, p. 836 ; F. Douet et X. Mondésert, « Sursis de paiement et avis à tiers détenteur », *LPA* 2 sept. 1994, n° 105 ; F. Deruel, « De quelques modifications intervenues au cours de ces dernières années en matière de sursis de paiement », *Dr. fisc.* 1989, nos 46-47 F ; Y. Pimont et C. Eude, « Le nouveau sursis de paiement », *JCP* 1985, I, 3202.

## 573 | 80

**Questions pratiques** ::

- Quelle est la procédure administrative préalable à suivre, avant la saisine du juge du référé fiscal ? v. s<sup>s</sup> nos 573.100 s.
- Quelles sont les garanties à fournir par le contribuable les plus susceptibles d'être acceptées par le comptable, et par suite, d'éviter un référé fiscal ? v. s<sup>s</sup> n° 573.140

## 573 | 90

**Plan** :: L'obtention du sursis de paiement est subordonnée à une procédure qui aboutit à une décision du comptable public (A), décision de refus des garanties proposées par le contribuable (B), ou prise de mesures conservatoire par le comptable en cas d'insuffisance de garanties (C), décisions qui constituent, l'une et l'autre, l'objet même du référé fiscal.

**A. Demande du contribuable au comptable****1. Recevabilité de la demande**

## 573 | 100

**Demande préalable de sursis de paiement** :: Le juge du référé fiscal est le juge du sursis de paiement. Il ne peut donc

être saisi que si le contribuable a préalablement présenté une réclamation contentieuse assortie d'une demande de sursis de paiement. Cette obligation s'applique bien évidemment aux contestations portant sur les décisions de refus des garanties ; elles s'appliquent aussi aux contestations portant sur les mesures conservatoires prises par le comptable. À défaut la requête n'est pas recevable (notamment pour la demande de mainlevée d'une mesure conservatoire prise par le comptable : TA Toulouse, 30 mai 1995, req. n° 95544, *Dr. fisc.* 1995, comm. 1843 ; TA Paris, 16 janv. 1997, Loualalen et Gregory, req. n° 96.19913, *RJF* 10/1997, n° 990). Il appartient au contribuable qui se prévaut des effets du sursis de paiement d'établir qu'il a formé une demande de sursis de paiement dans le délai légal (CE 9 nov. 2005, Danglehant, req. n° 269670, *RJF* 2/2006, n° 202).

#### a. Auteur de la demande

### 573 | 105

#### Demande du contribuable ou de la personne solidaire recherchée en paiement

Le sursis de paiement doit faire l'objet d'une demande qui peut être présentée par le contribuable lui-même, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale ou par son représentant. S'il s'agit d'une personne morale, la demande doit être présentée par une personne habilitée à représenter cette personne soit par l'effet même de ses fonctions soit en raison des statuts soit en vertu d'un mandat de représentation.

La demande peut aussi être présentée par une personne responsable solidairement du paiement de l'impôt dans le cas où elle a été effectivement recherchée en paiement.

#### b. Autres conditions de recevabilité

### 573 | 110

**Nécessité d'une réclamation contentieuse** : Le bénéfice du sursis de paiement ne peut être accordé qu'aux contribuables qui ont présenté une réclamation contentieuse par laquelle ils ont régulièrement contesté les impositions dont ils demandent la suspension de l'exigibilité.

En premier lieu, il faut une véritable réclamation contentieuse. Tel n'est pas le cas si le contribuable s'est borné à demander dans la lettre adressée au directeur des services fiscaux :

- à surseoir au paiement des impositions mais n'a sollicité ni la décharge ni la réduction des sommes réclamées (CE 17 nov. 1986, req. n°s 73702, 73703 et 73704, *RJF* 1/1987, n° 124 ; CE 24 nov. 1986, req. n° 59983, *RJF* 1/1987, n° 111) ;
- une remise gracieuse ou une modération gracieuse des impositions (CE 29 juin 1959, req. n° 39023).

En deuxième lieu, la réclamation contentieuse doit être régulière, ce qui suppose qu'elle soit recevable notamment au regard des conditions de délai (LPF, art. R. 196-1 à R. 196-6 ; CE 24 févr. 1960, req. n° 42176, *Dr. fisc.* 1960, n° 12, comm. 138 ; CE 26 juill. 1982, req. n° 25385, *Dr.*

*fisc.* 1983, n° 6, comm. 210 ; CE 11 janv. 1984, req. n°s 37480 et 37481, *RJF* n° 3/1984, n° 371 ; CE 2 mars 1994, Roge, req. n°s 104837 et 104838, *RJF* 5/1994, n° 641).

En troisième lieu, la réclamation doit être assortie d'une demande de sursis de paiement. Il convient de noter que le contribuable peut solliciter le sursis de paiement par une demande postérieure à sa réclamation dès lors que le délai légal pour réclamer n'est pas expiré. La demande de sursis de paiement est recevable, même si elle est formulée dans une réclamation présentée après qu'une première réclamation assortie ou non d'une demande de sursis a été rejetée, à condition d'être produite dans le délai imparti.

En quatrième lieu, il incombe au contribuable de justifier de l'existence d'une demande de sursis de paiement. Le contribuable qui se prévaut des effets de sursis de paiement doit en effet apporter la preuve qu'il a formé une demande de sursis de paiement dans le délai légal (CE 9 nov. 2005, Danglehant, req. n° 269670, *RJF* 2/2006, n° 202, *BDCF* 2/2006, n° 25, concl. L. Olléon). À défaut il ne peut bénéficier du sursis de paiement, bien qu'il ait constitué les garanties nécessaires (CE 2 juin 1989, Comap, req. n° 55514, *RJF* 8-9/1989, n° 1044).

En cinquième lieu, la demande de sursis de paiement est irrecevable si elle est présentée directement au tribunal administratif en l'absence de demande présentée dans la réclamation contentieuse (CE 7 janv. 1985, req. n° 31194, *RJF* 3/1985, n° 427).

## 2. Demande de garanties par le comptable

### a. Demande du comptable

### 573 | 115

**Demande de garanties par le comptable public** : Dès lors que le contribuable a demandé à bénéficier du sursis de paiement dans la réclamation contentieuse, en invoquant l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales, le comptable public chargé du recouvrement des impositions litigieuses l'invite à constituer des garanties propres à assurer le recouvrement de l'impôt au paiement duquel il est sursis (CE 30 janv. 2009, Thacker, req. n° 312683, *RJF* 4/2009, n° 398).

La demande du comptable doit en principe être envoyée en recommandé avec accusé de réception. Mais à défaut elle n'est pas entachée d'irrégularité dès lors que le contribuable ne conteste pas l'avoir reçue (CE 9 sept. 1996, Berque, req. n° 112297, *RJF* 10/1996, n° 1228). Aucun délai n'est imposé pour l'envoi de cette demande.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, le montant des garanties ne porte que sur le montant des droits réclamés, le bénéfice du sursis couvrant la totalité des pénalités (L. n° 2008-1443, 30 déc. 2008, de finances rectificative, art. 66).

Le contribuable peut spontanément proposer des garanties au comptable (LPF, art. R. 277-1).

Il peut aussi être dispensé de constituer des garanties soit si le comptable public fait droit à sa demande de dispense de garantie, soit si le montant des droits contesté est infé-



rier à un certain seuil fixé par décret. Dans ce dernier cas, le contribuable bénéficie automatiquement du sursis de paiement sans avoir à constituer de garanties. Ce seuil, qui était de 3 000 euros depuis le décret n° 2002-246 du 18 février 2002, est fixé à 4 500 euros depuis le 10 novembre 2007 (LPF, art. R. 277-7, réd. Décr. n° 2007-1584, 7 nov. 2007).

## b. Réponse du contribuable

### 573 | 120

**Réponse du contribuable** :: Le contribuable dispose d'un délai de quinze jours à compter de la réception de l'invitation formulée par le comptable pour faire connaître les garanties qu'il propose de constituer (LPF, art. R. 277-1).

Aucun acte de poursuite ne peut être émis avant l'expiration de ce délai, puisque selon l'article L. 277 alinéa 4 du Livre des procédures fiscales, ce n'est qu'à défaut de constitution de garanties ou si les garanties offertes sont insuffisantes que le comptable peut prendre des mesures conservatoires pour les impôts contestés (CAA Paris, 21 avr. 1994, Sté Lucas France, req. n° 92PA01345, *RJF* 8-9/1994, n° 992 ; v. s° n° 573.380).

### 573 | 125

**Absence de réponse du contribuable** :: Jusqu'à la loi de finances de 2002, le défaut de réponse du contribuable dans le délai imparti avait pour effet de rendre la créance du Trésor à nouveau exigible (sans pour autant que le comptable puisse recourir à des mesures de recouvrement forcé) ; il n'était autorisé qu'à prendre des mesures conservatoires jusqu'à la saisie incluse (concl. G. Bachelier s° CE 6 nov. 2002, SA Le Micocoulier, req. n° 246830, *RJF* 1/2003, p. 7). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'exigibilité de l'impôt est suspendue dès la demande de sursis de paiement et demeure jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur la réclamation soit par l'Administration, soit par le juge compétent (LPF, art. L. 277, al. 4). Le comptable conserve toutefois le droit de prendre toute mesure conservatoire s'il estime la créance du Trésor menacée.

Dans le droit antérieur à la loi de finances pour l'année 2002, la question s'était posée de savoir si, à défaut de réponse dans le délai imposé, le comptable pouvait procéder à nouveau aux poursuites sans en informer le contribuable, les sommes redevenant exigibles (pour une réponse positive, CAA Paris, 27 janv. 1995, Martins Moreira, req. n° 93PA01042, *RJF* 5/1995, n° 671 ; pour une réponse négative, TA Nantes, 20 févr. 1992, Gran- gier, req. n° 90-2542, *RJF* 5/1992, n° 751).

**Précaution de procédure** :: Compte tenu du caractère quasi inéluctable de la demande de garanties par le comptable et du délai de réponse extrêmement court laissé au contribuable, il est utile à celui-ci de s'interroger sur les garanties à fournir dès l'établissement de la réclamation contentieuse, et de veiller au bon suivi des demandes de constitution de ces garanties.

## B. Décision du comptable

### 1. Acceptation des garanties proposées par le contribuable

#### 573 | 130

**Plan** :: L'acceptation des garanties proposées par le contribuable peut être totale ou partielle. Il est alors sursis au paiement des impositions. Ces garanties sont de deux ordres : celles énumérées par l'article R. 277-1 du Livre des procédures fiscales, sans que cette liste soit limitative (a), et celles non prévues par la loi (b). Elles doivent être, les unes comme les autres, d'un montant suffisant pour couvrir les impositions contestées (c).

#### a. Garanties prévues par la loi

#### 573 | 135

**Garanties** :: Selon l'alinéa 2 de l'article R. 277-1 du Livre des procédures fiscales, les garanties peuvent être constituées par un versement en espèces qui sera effectué à un compte d'attente au Trésor, par des créances sur le Trésor, par la présentation d'une caution, par des valeurs mobilières, des marchandises déposées dans des magasins agréés par l'État et faisant l'objet d'un *warrant* endossé à l'ordre du Trésor, par des affectations hypothécaires, par des nantissements de fonds de commerce.

Parmi ces garanties, certaines ne soulèvent pas de difficultés d'évaluation. Les autres sont admises plus difficilement eu égard aux difficultés que soulève l'évaluation de la garantie offerte.

#### 573 | 140

**Garanties sans difficulté d'évaluation** :: Les garanties les plus fréquemment admises par les comptables sont celles qui, par leur nature, ne posent pas de difficultés d'évaluation. Elles peuvent quand même être contestées par le comptable (pour insuffisance de montant, précarité de la garantie...) et, par suite, être soumises à l'appréciation du juge du référé fiscal :

- **Le dépôt à un compte d'attente du Trésor** (CE 20 févr. 2002, SA France Nord Logistique, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 573, *Dr. fisc.* 2002, comm. 376, concl. E. Mignon) ;

- **Les créances sur le Trésor**, à la condition qu'elles soient certaines, liquides mais non forcément exigibles (CE 11 mars 1992, Court, req. n° 115014, *RJF* 5/2002, n° 752). Mais la créance correspondant au report en arrière d'un déficit (*carry-back*) a été regardée comme ne constituant pas une créance sur le Trésor au sens de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales, dès lors qu'elle ne pouvait servir qu'au paiement d'impositions postérieures à l'année du déficit, ou n'était mobilisable qu'auprès d'un établissement de crédit (CE 25 janv. 1989, req. n° 92439, *RJF* 3/1989, n° 383, *Dr. fisc.* 1989, comm. 2041) ;



• **La présentation d'une caution.** Cette forme de garantie est particulièrement appréciée des comptables publics notamment lorsque la caution est consentie par un organisme bancaire notoirement connu, excluant ainsi tout problème de solvabilité. Il a été jugé, dans un cas où la caution n'avait pas précisé que son engagement serait limité dans le temps, que l'engagement que la caution avait souscrit envers le Trésor, pour garantir le sursis de paiement demandé par le contribuable, conservait sa validité, indépendamment de la volonté du contribuable, après que la dette fiscale était redevenue exigible à l'expiration du sursis et aussi longtemps qu'elle n'était pas éteinte soit par le paiement soit par la prescription. Par suite, le contribuable restait tenu, en vertu de la convention le liant à la caution, d'acquitter les frais attachés au cautionnement jusqu'à extinction de la dette. Il s'agit d'une hypothèse (CE 29 avr. 2002, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/SA Fidel, req. n° 210811, *RJF* 7/2002, n° 855, *BDCF* 7/2002, n° 99, concl. J. Courtial et CE 29 avr. 2002, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/SA Cotelle, req. n° 223809, *RJF* 7/2002, n° 855, *BDCF* 7/2002, n° 99, concl. J. Courtial) ;

• **Le nantissement de valeurs mobilières.** L'article R. 277-1 du Livre des procédures fiscales renvoie à un arrêté le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les valeurs mobilières peuvent être constituées en garantie et notamment la nature de ces valeurs, ainsi que le montant pour lequel elles sont admises, ce montant étant calculé d'après le dernier cours coté au jour du dépôt. Il résulte des articles A. 277-1 à A. 277-10 du Livre des procédures fiscales que les valeurs mobilières peuvent être présentées en garanties mais avec des modalités différentes selon qu'elles relèvent de l'une des trois catégories suivantes :

– les valeurs mobilières, y compris les actions de Sicav, sur lesquelles la Banque de France consent des avances sur titres (LPF, art. A. 277-7) ;

– les autres valeurs mobilières cotées, les parts de fonds communs de placement à vocation générale et les actions de Sicav composées pour au moins la moitié d'actions françaises (LPF, art. A. 277-8). La valeur retenue pour les valeurs mobilières cotées est celle du cours du dernier jour coté au jour du dépôt ;

– les valeurs mobilières non cotées à une bourse française et les actions de Sicav autres que celles visées ci-dessus (LPF, art. A. 277-9). Ces valeurs mobilières, quelle que soit leur évaluation, ne peuvent être admises en garantie que si elles sont accompagnées d'une caution bancaire garantissant le paiement intégral des impôts dus, dans l'hypothèse où, en cas de cession ultérieure des titres aux fins de règlement de la dette fiscale, le prix obtenu se révélerait inférieur au montant des impôts garantis (CE 8 sept. 1999, SA Novalliance, req. n° 179663, *RJF* 11/1999, n° 1471, *Dr. fisc.* 2000, n° 41, comm. 771, concl. G. Goulard ; CE 21 avr. 2000, Estienne, req. n° 199950, *RJF* 6/2000, n° 849, *Dr. fisc.* 2001, n° 5, comm. 85 ; CE, sect., 25 avr. 2001, Sté Parfival, req. n° 213460, *RJF* 7/2001, n° 1012, chron. J. Maña, p. 611). Le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article A. 277-9 méconnaîtraient les stipulations de l'article 43 du Traité CE en imposant une caution bancaire pour le nantissement d'actions cotées à une bourse d'un autre État membre, a été, en l'espèce, jugé inopérant dès lors que les actions dont le nantissement était

envisagé n'étaient cotées ni en France, ni à l'étranger (CE 27 juill. 2005, Sté Control No, req. n° 270474, *RJF* 11/2005, n° 1304). Il résulte de l'ensemble des dispositions des articles L. 277, R. 277-1 et A. 277-1 du Livre des procédures fiscales que, dans l'hypothèse où un contribuable proposerait, comme garanties au titre de l'article L. 277, la constitution en gage d'un compte d'instruments financiers conformément aux dispositions de l'article L. 431-4 du Code monétaire et financier, la seule circonstance que le teneur de compte ne soit pas établi en France ne saurait suffire à regarder la garantie proposée comme impropre à assurer le recouvrement de la créance du Trésor (CE 8 juin 2007, Bich de Dufourcq Penot, req. n° 286101, *RJF* 10/2007, n° 1154). En l'espèce le Conseil d'État estime qu'en se bornant à produire les références d'un compte-titres ouvert auprès d'un établissement bancaire suisse, le contribuable ne justifiait pas que la garantie proposée offrait une disponibilité propre à assurer le cas échéant le recouvrement de la créance du Trésor.

## 573 | 145

**Garanties présentant des difficultés d'évaluation** ∷ Les autres garanties prévues par l'article R. 277-1 du Livre des procédures fiscales présentent des difficultés d'évaluation susceptibles de créer des litiges entre contribuable et comptable.

• **Endossement d'un warrant** : cette garantie porte sur les marchandises déposées dans des magasins agréés par l'État et faisant l'objet d'un *warrant* endossé à l'ordre du Trésor.

Le *warrant* est un effet de commerce garanti par un gage sur une marchandise déposée dans un magasin général. Le magasin général délivre au déposant des marchandises un récépissé auquel est annexé un bulletin de gage appelé *warrant* (comportant nom, prénom et domicile du déposant, nature des marchandises, identité et valeur).

L'endossement du *warrant* séparé du récépissé vaut nantissement de la marchandise (C. com., art L. 522-28).

• **Affectation hypothécaire sur les immeubles** : que ce soit l'hypothèque conventionnelle ou l'hypothèque légale, moins onéreuse (CGI, art. 1929 *ter*), elle ne peut être acceptée par le comptable chargé du recouvrement que si l'immeuble offert en garantie est de valeur suffisante compte tenu des inscriptions existantes.

Le comptable du Trésor est fondé à rejeter comme insuffisante la garantie proposée par le contribuable consistant en une inscription hypothécaire sur un immeuble, dès lors que la valeur alléguée du bien, très supérieure à celle retenue par l'Administration, n'est pas établie par une expertise imprécise, et qu'au surplus l'immeuble est déjà grevé d'une hypothèque (CE 27 nov. 2000, Martin, req. n° 213447, *RJF* 2/2001, n° 248).

Lorsque le contribuable propose à titre de garantie l'affectation hypothécaire d'un immeuble qui a fait l'objet d'autres inscriptions hypothécaires, le comptable chargé du recouvrement et, le cas échéant, le juge du référé fiscal et le juge d'appel apprécient, à la date à laquelle chacun se prononce, si la garantie ainsi présentée est propre à assurer le recouvrement de la créance du Trésor, en tenant compte seulement du montant restant dû des dettes cor-

respondant à ces inscriptions, alors même que la mainlevée desdites inscriptions n'aurait pas été prononcée (CE 20 févr. 2002, Conversy, req. n° 223134, *RJF* 5/2002, n° 574, *BDCF* n° 5/2002, n° 68, concl. E. Mignon). Ainsi une inscription hypothécaire sur l'appartement dont le contribuable est propriétaire et la consignation d'une somme ne constituent pas, eu égard à leur montant global, des garanties pouvant être regardées comme suffisantes pour assurer le recouvrement de la créance du Trésor en litige (CE 10 déc. 2008, Kuroiwa, req. n° 313190, *RJF* 3/2009, n° 384).

Lorsque les contribuables offrent, en garantie d'un sursis de paiement, une affectation hypothécaire portant sur un bien leur appartenant, ou qui appartient à une personne distincte mais solidaire d'eux devant les impositions contestées, le Trésor peut inscrire une hypothèque légale sur ce bien en l'absence d'un acte de cautionnement. Il dispose alors d'un titre exécutoire pour recouvrer sa créance si les contribuables font défaut à leurs obligations, et notamment s'ils refusent de remplir leur engagement de constituer l'affectation hypothécaire, qu'elle soit légale ou conventionnelle, qu'ils ont offerte pour obtenir le bénéfice du sursis de paiement (CE 1<sup>er</sup> oct. 2007, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/Corneille, req. n° 296213, *RJF* 12/2007, n° 1489 ; CE 30 janv. 2009, Thacker, req. n° 312683, *RJF* 4/2009, n° 398). En revanche, lorsque le bien est la propriété d'une personne distincte et non solidaire des contribuables devant les impositions contestées, le Trésor ne peut inscrire une hypothèque légale, et disposer par conséquent d'un titre exécutoire, que si le propriétaire de ce bien se porte caution personnelle et solidaire des contribuables par un acte de cautionnement (CE 1<sup>er</sup> oct. 2007, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/Corneille, préc. ; CE 30 janv. 2009, Thacker, préc.).

• **Nantissement de fonds de commerce** : il n'a pas la faveur des comptables chargés du recouvrement, non seulement du fait de la difficulté de leur évaluation et de la fluctuation potentielle de leur valeur, mais aussi du fait que le Trésor détient déjà une garantie identique par son privilège légal qui lui confère un droit de priorité sur le créancier nanti.

Il reste que le nantissement du fonds de commerce constitue l'une des garanties prévues par l'article R. 277-1 susceptibles de conditionner l'obtention du sursis de paiement, sous le contrôle du juge du référé fiscal portant notamment sur sa valeur (CE 14 nov. 2001, Sté Orkos Diffusion, req. n° 221588, *RJF* 2/2002, n° 223, *Dr. fisc.* 2002, n° 21, p. 830, concl. G. Bachelier ; CE 23 nov. 2001, Sté Mepo Stop Mil MSM, req. n° 214934, *Dr. fisc.* 2002, n° 16, comm. 360, concl. J. Courtial ; CE 1<sup>er</sup> avr. 2005, Maire, req. n° 266268, *RJF* 7/2005, n° 786).

Le Conseil d'État a admis le nantissement d'un fonds de commerce lorsque la valeur du fonds de commerce offert en garantie, s'ajoutant au montant des sommes ayant fait l'objet d'avis à tiers détenteur et à la valeur du mobilier saisi, garantit suffisamment la créance fiscale contestée, dès lors que cette valeur a été estimée par le contribuable par application des barèmes retenus par l'Administration et

que le service ne justifie pas d'une valeur inférieure (CE 14 nov. 2001, Sté Orkos Diffusion, req. n° 221588, *RJF* 2/2002, n° 223, *Dr. fisc.* 2002, n° 21, p. 830, concl. G. Bachelier) ; mais il n'a pas admis le nantissement d'un fonds de commerce d'une entreprise du secteur internet dès lors que la pérennité de la valeur du fonds n'était pas établie (CE 1<sup>er</sup> avr. 2005, Maire, préc.).

L'acte de nantissement entraîne des frais, car il doit être impérativement constaté par un acte authentique ou sous seing privé, enregistré, et, en principe, inscrit au greffe du tribunal de commerce dans le ressort duquel le fonds est exploité. Toutefois pour éviter les difficultés liées aux formalités de radiation, l'Administration admet, lorsqu'elle bénéficie du privilège du Trésor et qu'elle n'a aucune crainte sur une éventuelle dépréciation du gage du Trésor, de dispenser le contribuable de l'inscription au greffe, le nantissement n'ajoutant rien à la garantie dont le Trésor bénéficie du fait de son privilège.

**Précaution** :: Dans l'hypothèse d'un litige probable avec le comptable public sur la valeur d'un immeuble ou d'un fonds de commerce, il est utile de faire établir une expertise pour la produire, le cas échéant, devant le juge du référé fiscal. Mais cette expertise doit apporter les éléments permettant d'apprécier le bien-fondé de l'évaluation qu'elle comporte ; à défaut elle ne peut être retenue, surtout si le bien est déjà grevé d'une garantie, telle une hypothèque (CE 27 nov. 2000, Martin, req. n° 213447, *Dr. fisc.* 2001, n° 13, comm. n° 299, *RJF* 2/2001, n° 248) ou un nantissement (CE 23 nov. 2001, Sté Mepo Stop Mil MSM, req. n° 214934, *Dr. fisc.* 2002, n° 16, comm. 360, concl. J. Courtial).

#### b. Garanties non prévues par la loi

### 573 | 150

**Autres garanties** :: La liste des garanties qui peuvent être présentées par le contribuable fournie par l'alinéa 2 de l'article R. 277-1 du Livre des procédures fiscales n'est pas limitative. L'abrogation par l'article 5 du décret n° 2009-986 du 20 août 2009 de l'ancien article R. 277-3 du LPF, qui prévoyait que ces garanties devaient alors obligatoirement, sur proposition du comptable chargé du recouvrement, être acceptées par le trésorier-payeur général pour les impôts directs perçus par voie de rôle, ou par la direction des services fiscaux pour les autres impôts, droits ou taxes, est à cet égard resté sans incidence compte tenu des termes de l'article R. 277-1 alinéa 2 du LPF.

### 573 | 155

**Illustrations** :: À titre d'exemples :

- nantissement de parts de Sarl (garantie admise dans son principe : CE 3 mai 1993, Revel, req. n° 105177, *RJF* 6/1993, n° 940, *Dr. fisc.* 1993, n° 47-48, comm. 2302) ;
- nantissements de parts de société civile immobilière sous réserve que les statuts n'exigent pas l'unanimité pour décider la vente de l'immeuble possédé par la société (TA Lyon, 10 mai 1999, Sustamente, req. n° 95-1549, *RJF* 12/1995, n° 1435) ;

- nantissement de parts d'un groupement foncier agricole (garantie en l'espèce refusée eu égard à la restriction des détenteurs potentiels de parts résultant d'une clause des statuts, au caractère exclusivement familial du groupement et aux conditions économiques du secteur agricole : CE 24 févr. 1999, Oxarango, req. n° 201873, *RJF* 6/1999, n° 785 : n'admettant pas le pourvoi en cassation formé contre TA Châlons-en-Champagne, 8 sept. 1998, Oxarango, req. n° 98-1111) ;
- nantissement d'un fonds artisanal (TA Lille, 27 nov. 1997, Pietrzak, req. n° 97-3304, *RJF* 6/1998, n° 719) ;
- contrat d'assurance-vie ne constituant pas une garantie suffisante si le contribuable n'établit pas la réalité de ce contrat, ne précise pas la consistance du droit de rachat qui lui est reconnu et ne justifie pas les sommes que l'exercice de ce droit lui permettrait de recouvrer (CE 10 oct. 2003, Cayrou, req. n° 244144, *RJF* 1/2004, n° 92) ;
- compte courant d'associé ne constituant pas une garantie suffisante s'agissant d'une simple créance chirographaire qui ne bénéficie d'aucun privilège dans le cas d'une éventuelle liquidation de la société (TA Paris, 16 janv. 1997, Loualalen et Gregory, req. n° 96.19913, *RJF* 10/1997, n° 990).

### c. Montant des garanties, coût et remboursement des frais de garantie

#### 573 | 160

**Montant et seuil des garanties** ::: Selon l'alinéa 2 de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales, le montant des garanties doit être suffisant pour couvrir les impositions contestées mais « ne peut excéder le montant des pénalités de retard qui seraient exigibles si la bonne foi n'avait pas été mise en cause ». Autrement dit, les pénalités pour mauvaise foi et pour manœuvres frauduleuses n'ont pas à être garanties.

En outre, le contribuable est dispensé de garantie lorsque la réclamation est relative à l'assiette de l'imposition et qu'elle porte sur un montant inférieur à 4 500 euros (LPF, art. R. 277-7).

#### 573 | 165

**Coût et remboursement des frais de garantie** ::: Les frais de constitution et de radiation attachés aux différentes garanties (caution bancaire, hypothèque, nantissement) sont à la charge du contribuable. Toutefois, s'il obtient satisfaction, ils sont remboursables totalement ou partiellement selon qu'il obtient totalement ou partiellement satisfaction : coût de la caution, frais de timbre, de droit d'enregistrement, facture du greffé, à l'exception des honoraires de rédaction d'acte.

## 2. Défaut de garanties

#### 573 | 170

**Absence de sursis de paiement** ::: Le contribuable, invité à constituer des garanties, ne peut pas bénéficier du sursis de paiement s'il n'a offert aucune garantie.

## 3. Refus des garanties

#### 573 | 175

**Nécessité d'une décision expresse** ::: L'article R. 277-1 alinéa 3 du Livre des procédures fiscales, dans sa rédaction issue du décret n° 2009-985 du 20 août 2009, prévoit que si le comptable estime ne pas pouvoir accepter les garanties offertes à sa demande ou spontanément par le contribuable, il lui notifie sa décision par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal dans un délai de quarante-cinq jours à compter du dépôt de l'offre. À défaut de réponse par le comptable dans ce délai, les garanties offertes sont réputées acceptées.

Le refus, par le comptable chargé du recouvrement, des garanties offertes par le contribuable ne peut être implicite et ce quelle que soit la nature des garanties proposées, y compris celles mentionnées à l'article R. 277-3 du LPF (garanties autres que celles énumérées à l'article R. 277-1). Ainsi une saisie opérée par le comptable ne peut être regardée comme un refus des garanties offertes par le contribuable (CE 29 janv. 2003, Bergerault, req. n° 233108, *RJF* 4/2003, n° 497, *BDCF* 4/2003, n° 56, concl. L. Vallée).

Mais il est fait exception à ce principe dans le cas d'offres de nouvelles garanties après un premier refus opposé par le comptable. La deuxième offre de garanties ne bénéficie pas du sursis de paiement automatique prévu par l'article L. 277 du LPF tant qu'elle n'a pas été acceptée explicitement par le comptable. Cette nouvelle offre fait naître, en cas d'absence de réponse du comptable, une décision implicite de refus des garanties qui peut être contestée par le redevable devant le juge du référé fiscal (CE 10 déc. 2008, Kuroiwa, req. n° 313190, *RJF* 3/2009, n° 384).

### § 2

#### Référé fiscal

#### 573 | 180

**Textes applicables** :::

LPF, art. L. 277, L. 279, L. 279 A.

#### 573 | 185

**Jurisprudence de référence** :::

• **Caractère limitatif des moyens susceptibles d'être discutés devant le juge du référé fiscal** : CE 20 févr. 2002, Conversy, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 574, *BDCF* 5/2002, n° 68, concl. E. Mignon.

• **Principe de la consignation obligatoire du dixième des sommes contestées** : CE 30 juin 2000, Manchec, req. n° 181003, *RJF* 9-10/2000, n° 1171, *Dr. fisc.* 2001, n° 7, comm. 143 ; CE, sect., 25 avr. 2001, Sté Parfival, req. n° 213460, *RJF* 7/2001, n° 1012, chron. J. Maïa, p. 611 ; CE 14 nov. 2001, Sté Orkos Diffusion, req. n° 221588, *RJF* 2/2002, n° 223, *Dr. fisc.* 2002, n° 21, comm. n° 459, concl. G. Bachelier ; CE 20 févr. 2002, SA France Nord Logistique, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 573, *Dr. fisc.* 202, n° 17, comm. 376, concl. E. Mignon.

- **Régularité de la procédure du référé fiscal au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme** : CE 19 avr. 2000, Motheron, req. n° 200043, *RJF* 5/2000, n° 703 ; CE 30 juin 2000, Manchec, req. n° 181003, *RJF* 9-10/2000, n° 1171, *Dr. fisc.* 2001, n° 7, comm. 143 ; CE 1<sup>er</sup> oct. 2007, min. de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/Corneille, req. n° 296213, *RJF* 12/2007, n° 1489.
- **Conditions de la dispense de garanties par le juge du référé fiscal** : CE 20 févr. 2002, Conversy, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 574, *BDCF* 5/2002, n° 68, concl. E. Mignon ; CE 10 oct. 2003, Cayrou, req. n° 244144, *RJF* 1/2004, n° 92 ; CE 10 déc. 2008, Kuroiwa, req. n° 313190, *RJF* 3/2009, n° 384.

## 573 | 190

## Bibliographie indicative :::

- **Actualisables.** M. Douay J.-Cl. *Proc. fisc.*, fasc. 542, « Sursis de paiement et procédures de référé » ; *Documentation pratique F. Lefebvre*, série CONT, div. III.
- **Ouvrage.** J.-P. Casimir, *Contrôle fiscal : droits, garanties et procédures*, Revue fiduciaire, 2003.
- **Articles.** V. Daumas, « Contentieux du refus des garanties : extensions du domaine de la lutte », *RJF* 2009, p. 299 ; J. Burguburu, « Droit au sursis de paiement contre mesure d'exécution forcée : cessez-le-feu ou fin de partie ? », *RJF* 2007, p. 806 ; F. Berezyiat, « Suspendre l'exigibilité d'un impôt : l'emploi des armes », *RJF* 2005, p. 3 ; J. Brandeau et D. Mas, « Le sursis de paiement devant le juge judiciaire du référé fiscal », *LPA*, 23 déc. 2004, n° 256 ; A. Taillefait, « Le droit au sursis de paiement et au juge du référé fiscal : un droit restauré », *Dr. fisc.* 2002, n° 29, p. 1069 ; J.-M. Février, « Actualité juridictionnelle du sursis de paiement en matière fiscale », *LPA*, 27 juill. 2001, p. 6 ; J. Maïa, « Procédures d'urgence au stade du recouvrement : retour à l'égalité des armes entre le contribuable et le fisc », *RJF* 2001, chron. p. 611 ; S. Rezek, note sur l'arrêt Sté Parfival, *Dr. et patr.* 2001, n° 11, p. 28 ; S. Rezek, « Actualité sur le sursis de paiement », *Dr. et patr.* 2001, n° 98, p. 28 ; F. Douet, Les garanties à présenter à l'appui d'une demande de sursis de paiement, *Dr. fisc.* 1996, p. 836.

## 573 | 195

## Questions pratiques :::

- Quelles sont les décisions du comptable susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge du référé fiscal ? v. s° n° 573.210
- Quelles sont les conditions particulières que le contribuable doit respecter dans le contentieux des garanties en matière de référé fiscal ? v. s° n° 573.240 s.
- Les sommes ayant servi à la consignation du dixième peuvent-elles être proposées en guise de garanties ? v. s° n° 573.250
- Quels sont les délais d'instruction de la requête devant le juge du référé fiscal ? v. s° n° 573.290
- Quelles sont les voies de recours à l'encontre des décisions rendues par le juge du référé fiscal ? v. s° n° 573.320 et 573.335
- Quels sont les délais d'appel ? v. s° n° 573.320

## 573 | 200

**Plan** ::: Lorsque le comptable a rejeté en tout ou partie les garanties proposées par le contribuable à l'appui d'une demande de sursis de paiement ou les a estimé insuffisantes, le contribuable peut, en vertu de l'article L. 279 du Livre des procédures fiscales pour les impôts directs et les taxes sur le chiffre d'affaires et de l'article L. 279 A du même Livre pour les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière et les droits et taxes assimilés ainsi qu'en matière de contributions indirectes, de timbre et de législations assimilées, contester cette décision dans le cadre d'une procédure d'urgence, suivant la nature de l'imposition contestée soit devant un juge du tribunal administratif soit devant un juge du tribunal de grande instance. Ce juge est celui qui aura été désigné comme juge du référé fiscal par le président de ce tribunal.

Par ailleurs le comptable peut également être conduit à prendre des mesures conservatoires pour assurer le bon recouvrement de la créance de l'État. C'est notamment le cas lorsque le sursis de paiement est refusé. En effet, en application du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales (dans sa rédaction issue de la loi de finances pour l'année 2002), l'exigibilité des impositions contestées restant suspendue jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la réclamation, soit par l'Administration soit par le tribunal compétent. Le contribuable bénéficie ainsi du mini-sursis puisque le comptable ne peut prendre que des mesures conservatoires. En vertu du dernier alinéa de l'article L. 277 de ce Livre, lorsque le comptable, à défaut de constitution de garanties ou si les garanties offertes ont été estimées insuffisantes, a pris des mesures conservatoires pour les impôts contestés, le contribuable peut demander au juge du référé fiscal de prononcer la limitation ou l'abandon de cette mesure si elle comporte des conséquences difficilement réparables.

Après avoir identifié le juge du référé fiscal (A), il sera procédé à l'examen des questions relatives à la saisine de ce juge (B), à l'instruction par celui-ci de la demande du contribuable (C), à sa décision (D) et aux voies de recours (E).

## A. Juge du référé fiscal

## 573 | 205

**Désignation** ::: Le juge du référé fiscal, désigné par le président du tribunal, est un juge unique. Le juge du référé fiscal est, pour les impôts directs et les taxes sur le chiffre d'affaires, un membre du tribunal administratif (LPF, art. L. 279 ; T. confl., 13 mars 2000, Cts Bernazol c/receveur principal des Impôts de Hisson (Aisne), n° 3139, *RJF* 5/2000, n° 702, *Dr. fisc.* 2000, n° 17, p. 681 ; CE 24 oct. 1980, req. n° 17901, *RJF* 12/1980, n° 1017) et, pour les litiges formés en matière de droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière, droits de timbre, contributions indirectes et taxes assimilées, un membre du tribunal de grande instance (LPF, art. L. 279 A).

La décision du comptable rejetant des propositions de garantie dans le cas d'un litige relatif à des impôts directs



ou des taxes sur le chiffre d'affaires ne peut être contestée que devant le juge du référé fiscal administratif et non directement devant le tribunal administratif (CE 24 oct. 1980, req. n° 17901, *RJF* 12/1980, n° 1017). Cette solution est transposable *mutatis mutandis* devant le juge judiciaire. En dehors de la procédure du référé fiscal, aucune demande relative au sursis de paiement ne peut donc être accueillie par le juge de l'impôt (CE 26 avr. 1972, req. n° 83792).

Le juge du référé fiscal se prononce en tant que juge de plein contentieux en vertu de l'article L. 279 ou de l'article L. 279 A du Livre des procédures fiscales sur la validité des garanties offertes et il peut dispenser le redevable de présenter d'autres garanties. Il est aussi seul compétent pour prononcer la limitation ou l'abandon des mesures conservatoires. Par suite, le recours pour excès de pouvoir est irrecevable (TA Strasbourg, 2 févr. 2000, Sté Corin France, req. n° 99-3661, *RJF* 4/2000, n° 452). Sa compétence matérielle se limite à ces deux objets.

## B. Saisine du juge du référé fiscal

### 573 | 210

**Plan** :: Les conditions d'ouverture de la procédure du référé fiscal diffèrent selon que le litige porte sur la constitution des garanties (2) ou sur les mesures conservatoires (3). Néanmoins ces deux procédures distinctes obéissent à des règles générales communes (1).

#### 1. Règles générales

##### a. Forme et destinataire de la demande

### 573 | 215

**Forme** :: La demande en matière d'impôts directs ou de taxes sur le chiffre d'affaires devant le juge du référé fiscal du tribunal administratif s'effectue sur papier libre comme toute requête introductive d'instance. Elle est adressée au greffé du tribunal administratif.

Elle doit être signée par son auteur, qu'il s'agisse du contribuable lui-même ou de l'avocat le représentant, ou par un mandataire régulièrement constitué.

La demande doit être accompagnée de la décision attaquée (dans le contentieux des refus de garanties, lettre du comptable refusant les garanties offertes) en application de l'article R. 412-1 du Code de justice administrative et de trois copies en application de l'article R. 411-3 du même code. En effet cette demande doit nécessairement contester une décision expresse de refus des garanties par le comptable public. À défaut l'action est irrecevable (CE 27 avr. 1994, SA Lucas France, req. n° 127215, *RJF* 6/1994, n° 749).

Par ailleurs, si la contestation porte sur les garanties refusées par le comptable ou sur la dispense de garanties, la demande doit en outre être accompagnée de la justifica-

tion de la consignation de la somme requise par les textes (v. s° n° 573.240 s.).

Elle doit contenir explicitement l'objet de la demande, l'exposé sommaire des faits se rapportant au litige, les points sur lesquels porte la contestation avec le comptable, ainsi que les motifs justifiant le bien-fondé des prétentions du requérant. À ce titre, le contribuable ne peut invoquer des moyens relatifs à la légalité des impositions contestées et à l'urgence qui s'attache à ce que soit accordé le sursis de paiement qui sont inopérants au soutien d'une demande au juge du référé fiscal (CE 20 févr. 2002, SA France Nord Logistique, req. n° 233783, *RJF* 5/2002, n° 573, *BDCF* 5/2002, n° 67, concl. E. Mignon).

### 573 | 220

**Destinataire de la demande** :: La saisine doit être effectuée auprès du juge du référé statuant en matière fiscale auprès du tribunal et non auprès du tribunal lui-même (pour le tribunal administratif : CE 24 oct. 1980, req. n° 77901, *RJF* 12/1980, n° 1017).

Si par mégarde le contribuable saisit le tribunal et non le juge du référé, sa demande est irrecevable. Par tolérance, si sa demande porte principalement sur la décharge de l'impôt et accessoirement sur une contestation du refus des garanties opposées par le comptable, le tribunal doit transmettre cette dernière contestation au juge des référés (CE 5 juill. 1978, req. n° 6457, *RJF* 10/1978, n° 393).

#### b. Pièces à joindre

### 573 | 225

**Pièces jointes** :: Comme pour toute requête introductive d'instance, sous peine d'irrecevabilité, il faut joindre la décision attaquée (CJA, art. R. 421-1), la lettre du comptable refusant les garanties offertes ou la saisie conservatoire et trois copies de la requête (CJA, art. R. 411-3). En outre, si la contestation porte sur les garanties apportées, la requête doit être accompagnée du justificatif de la consignation (attestation de la recette).

Est irrecevable une requête qui a certes justifié, avant l'expiration du délai de saisine, d'une caution, mais n'en a pas averti le comptable dans le même délai (CE 23 avr. 1997, Mieg de Boofzheim, req. n° 162322, *RJF* 6/1997, n° 625, *Dr. fisc.* 1997, n° 38, comm. 987, concl. Goulard).

## 2. Contestation portant sur le refus total ou partiel des garanties

### a. Délai de saisine du juge du référé fiscal

### 573 | 230

**Délai impératif de 15 jours** :: Il résulte des termes mêmes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 279 du Livre des procédures fiscales que le contribuable dispose d'un délai quinze jours pour contester devant le juge du référé fiscal la décision du

# Index thématique

## A

Abaissement d'échelon : 500.530

Abandon de compétence : 230.380

Abandon de poste : 500.190 : 500.460 s.

- Communication préalable du dossier (dispense) : 500.690
- Contrôle juridictionnel : 500.467
- Définition : 500.460
- Garanties disciplinaires (dispense) : 500.690
- Mise en demeure : 500.463

Abattement pour vétusté : 460.250

Abattoir

- Service public industriel et commercial : 130.133

Abrogation

- Abrogation spontanée : 220.472
- Acte administratif (effets) : 250.370
- Acte réglementaire illégal : 480.10
- Champ d'application : 220.470
- Changement de circonstances (effets) : 220.472
- Conditions de mise en œuvre : 220.472
- Décision réglementaire : 540.55
- Obligation : 470.25 : 480.10
- Plan d'occupation des sols (zonage) : 540.55
- Plan local d'urbanisme : 540.60
- Recours administratif : 470.25

Absence injustifiée : 500.190

Abus de droit

- Comité consultatif pour la répression des : 571.230 s.
- Procédure : 571.230 s.

Abus du droit d'agir en justice : 140.125 : 290.45 : 340.15

- Amende : 270.740 s. : 290.45 : 440.285

Abus de position dominante : 450.500 : 450.1460 : 480.215 : 510.280

- Abus automatique : 480.215
- Acte unilatéral : 480.215
- Contrat administratif : 480.215

Accès à la fonction publique

- Admission à concourir : 500.1530 s.
- Aptitude physique : 500.1570
- Candidature (agrément) : 500.1640 s.
- Condamnation pénale : 500.1660
- Contrôle juridictionnel : 500.1570
- Discrimination : 500.1560 s.
- Égalité d'accès : 220.467 : 500.1460 : 500.1490 : 500.1620 : 500.1640 : 500.1650 : 500.1740

- Nationalité : 500.1540 s.
- Opinion politique : 500.1600 s.
- Refus (intérêt pour agir) : 220.75

Accès au service public

- Injonction du juge : 470.30
- Liberté : 470.5
- Réglementation : 470.50 s.

Accessoire

- Juge de l'— : 140.125

Accessoire (dépendance)

- Domaine public : 510.130 : 510.405 : 510.495

Accident de la circulation

- Chute de pierres (responsabilité) : 460.60
- Compétence juridictionnelle : 460.25
- État de la chaussée (expertise) : 290.590
- Route (défaut d'entretien) : 460.215
- Vitesse excessive (fait exonératoire) : 460.221

Accident de service : 460.110 : 500.2340 s.

- Accident domestique : 500.2410
- Accident de trajet : 500.2380
- Activité sportive : 500.2420
- Activités connexes : 500.2390 s.
- Déjeuner (pause de —) : 500.2400
- Imputabilité (exclusion) : 500.2436
- Lien de causalité : 500.2430
- Notion : 500.2370

Accouchement

- Défaut de compétence du personnel médical : 584.230
- Défaut de surveillance : 584.270
- Report (faute simple) : 584.190

Accusé de réception

- Décision implicite : 230.145
- Demande préalable (objet, effets) : 220.345
- Motivation : 220.347
- Notification : 220.325

Acquéreur évincé

- Délai de recours : 540.645
- Intérêt pour agir : 540.630
- Promesse de vente (effets) : 540.630
- Qualité : 540.630

Acquiescement à un jugement : 250.420

Acquiescement aux conclusions : 250.385

Acquiescement aux faits : 240.275 : 240.300 : 240.305 : 240.310 : 260.125

- Conseil d'État (devant le —) : 240.400

Acquittement (effets)

- Sanction disciplinaire : 500.150 : 500.162 : 500.420

Acte administratif

- Abrogation (effets) : 250.370

- Connexité : 250.15
- Critères : 130.192 s. : 490.70
- Inscription de faux : 250.180 s.
- Non-rétroactivité : 480.40
- Recueil des actes administratifs : 470.20
- Retrait (effets) : 250.370 s.
- Retrait obligatoire : 280.40

Acte administratif (annulation) : 280.20 s.

- Effets (obligation d'agir) : 280.35 s. : 280.145 s.
- Effets (obligation de paiement) : 280.150 s.
- Illégalité externe (sanction, effets) : 280.90
- Illégalité interne (sanction, effets) : 280.95
- Respect des droits acquis : 280.40 : 280.55 : 280.130
- Voie d'exception (par —, effets) : 280.30
- v. Autorisation d'ouverture
- v. Décision confirmative
- v. Rétroactivité (principe de non- —)

Acte administratif unilatéral : 510.295 : 510.300 : 510.400

- Abrogation (obligation) : 220.470 s. : 540.55 : 540.60
- Acte administratif de contrôle sur les personnes privées : 130.230 s.
- Adoption (formalité substantielle) : 230.440 s.
- Adoption (règles de compétence) : 230.295 s.
- Annulation : 450.760
- Annulation (effets) : 500.1260 s.
- Annulation (rétroactivité) : 270.675
- Assimilation (par —) : 130.200 s.
- Champ d'application territorial : 140.85 : 140.185
- Communication : 240.355
- Compétence administrative : 130.192 s.
- Contreseing : 230.295 : 230.445
- Divisible : 220.725 s.
- Indivisible : 220.735 s.
- Intérêt pour agir (syndicat) : 500.860 s.
- Interprétation : 130.20
- Interprétation (question préjudicielle) : 130.710
- Motivation : 130.425 : 420.340
- Réformation : 220.170 : 220.175
- Régularisation : 450.540 : 450.760
- Retrait : 430.450 : 510.180 : 510.295
- Retrait (acte frauduleux) : 540.60
- Retrait (intérêt pour agir, disparition) : 220.187
- Signature : 230.450 : 490.260
- Suspension : 310.155



## Index de jurisprudence citée

### Mise à jour 2007-2011 Références additionnelles

#### 2011

- CE 2 mars 2011, Franck A. :: 210.145  
CE 21 févr. 2011, Sté Véolia propreté :: 250.360 :: 250.370

#### 2010

- TA Versailles**, 31 déc. 2010, Sté Omni Métal :: 573.280  
**CAA Marseille**, 22 nov. 2010, ville de Marseille :: 250.300 :: 250.385  
CE 25 oct. 2010, Sté civile d'exploitation agricole du domaine de Haute Grée :: 240.51 :: 240.145  
CE 18 oct. 2010, Dossou :: 250.222  
CE 1<sup>er</sup> oct. 2010, Epx Rigat :: 250.252 :: 250.300 :: 250.323  
CE 24 sept. 2010, Assoc. La Vallée aux chevaux c/ville de Maurepas :: 210.195  
CE 9 sept. 2010 :: 491.130  
**CAA Nancy**, 5 août 2010 :: 491.170  
CE 30 juill. 2010, Amigues :: 573.440 :: 573.450  
CE 23 juill. 2010, Fédération des entreprises de propreté et services associés :: 491.290  
CE 23 juill. 2010, Synd. national de l'équipement de la cuisine :: 491.290  
CE 23 juill. 2010, Synd. national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision :: 491.290  
CE 16 juill. 2010, Colomb :: 250.222  
CE 2 juill. 2010, Maache :: 494.420  
**Soc.** 30 juin 2010, Souale c/SA Établissements Corsin :: 491.270  
**CAA Marseille**, 17 juin 2010, min. de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales :: 240.585  
**CAA Bordeaux**, 15 juin 2010, Dpt de la Gironde :: 492.70  
CE 14 juin 2010, Assoc. nationale des sociétés d'exercice libéral :: 250.75  
**TA Versailles**, 10 juin 2010, Dpt des Hauts-de-Seine :: 492.130  
CE 9 juin 2010, Vintzel :: 250.300  
CE 2 juin 2010, min. de l'Intérieur :: 520.640  
**CAA Marseille**, 1<sup>er</sup> juin 2010, Dpt du Vaucluse :: 492.140  
CE 19 mai 2010, min. du Budget :: 280.58  
CE 12 mai 2010, Alberigo :: 280.145

- CE 9 avr. 2010, Cne de Levallois-Perret :: 280.22  
CE 9 avr. 2010, Dedieu :: 493.90  
CE avis, 7 avr. 2010, Idrissi :: 250.140  
**TA Lyon**, 6 avr. 2010 :: 494.320  
CE 12 mars 2010, Communauté urbaine Lille Métropole :: 520.700  
CE 11 mars 2010, Papy Matutu Niombo :: 260.105 :: 260.115  
CE 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme :: 490.670  
**TA Clermont-Ferrand**, 2 mars 2010, Cne de Ravel Salmerange :: 260.265  
**TA Cergy-Pontoise**, 26 févr. 2010, conseil général du Val d'Oise :: 492.110  
CE 22 févr. 2010, Aubertin :: 240.575  
**CAA Douai**, 18 févr. 2010 :: 494.340  
**CAA Versailles**, 11 févr. 2010 :: 492.50  
CE 10 févr. 2010, Perez :: 280.32  
**TA Cergy-Pontoise**, 15 janv. 2010 :: 494.340

#### 2009

- CE 30 déc. 2009, Dpt de la Seine-Saint-Denis :: 280.58  
**CAA Versailles**, 29 déc. 2009 :: 492.100  
**CAA Versailles**, 29 déc. 2009, Mme Delaunay :: 240.435 :: 240.440  
CE 29 déc. 2009, Cne de Béziers :: 280.56  
CE 18 déc. 2009, CH de Voiron :: 260.8  
CE 18 déc. 2009, Sté Ets Pierre Fabre :: 280.590  
CE 16 déc. 2009, Caisse des dépôts et consignations :: 330.35  
CE 16 déc. 2009, Cne de Saint-Paul en Pareds :: 280.160 :: 280.206  
CE 16 déc. 2009, Denis :: 280.122  
CE 11 déc. 2009, Cts Roure :: 240.51  
**CAA Paris**, 10 déc. 2009, SCI du 9 Place Vendôme :: 573.10  
CE 7 déc. 2009, Sté CM-CIC Asset management :: 491.260  
CE 2 déc. 2009, Cne de Rachecourt-sur-Marne :: 420.220  
CE 16 nov. 2009, SCI Les résidences de Cavalière :: 280.30  
**CAA Paris**, 12 nov. 2009, Andy :: 260.165 :: 260.300  
CE 12 nov. 2009, Sté Comilux et Sté Chavest :: 290.247  
CE 11 nov. 2009, Cts Roure :: 250.325  
CE 6 nov. 2009, Sartre :: 290.810  
CE 2 nov. 2009, min. de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c/Mme Gikidan :: 290.370 :: 290.401  
CE 30 oct. 2009, Mme Perreux :: 240.435  
CE 27 oct. 2009, Cne de Cosne-Cours-sur-Loire :: 290.235  
CE 23 oct. 2009 :: 280.560  
CE 21 oct. 2009, Dpt de Seine-Saint-Denis :: 493.110  
**Civ. 3<sup>e</sup>**, 21 oct. 2009, Cne de Hermanville-sur-Mer :: 280.405  
CE 20 oct. 2009, Mirzolian :: 290.370 :: 290.395  
CE 19 oct. 2009, Nzabonimana :: 290.412  
CE 14 oct. 2009, M. Daniel, Cne de Noisy-le-Grand :: 520.660  
CE 12 oct. 2009, Fontenille :: 500.C  
CE 12 oct. 2009, M. P. :: 490.540 :: 490.640  
CE 7 oct. 2009, Cne du Plessis-Paté :: 290.940  
CE 7 oct. 2009, Ouahrirou :: 491.210  
**CAA Marseille**, 5 oct. 2009, Cne du Cap d'Ail :: 260.245  
**CAA Marseille**, 5 oct. 2009, Synd. mixte des télécommunications et du multimédia :: 290.760  
CE 30 sept. 2009, Cne de Saint-Pol-sur-Ternoise :: 290.150  
**CAA Nantes**, 29 sept. 2009 :: 280.145  
**CAA Versailles**, 22 sept. 2009, Thézilus :: 240.185  
CE 17 sept. 2009, min. de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c/Mlle Salah :: 290.370 :: 290.395 :: 290.402 :: 290.435  
CE 3 sept. 2009, min. de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement c/Sté Orléans Gestion :: 240.115 :: 491.230  
CE 24 août 2009, Université Paris VIII-Vincennes-Saint Denis :: 290.150  
CE 11 août 2009, Assistance publique des hôpitaux de Paris :: 290.50  
CE 5 août 2009, min. de la Défense c/Mme Gagnolet :: 290.255 :: 290.330  
CE 31 juill. 2009, Assoc. Espérance Environnement et a. :: 290.1040  
CE 31 juill. 2009, min. d'État, min. de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire c/Sté Contrôlauto Saint-Pierre :: 290.235 :: 290.255  
CE 27 juill. 2009 :: 280.145  
CE 27 juill. 2009, Mme Giard :: 280.420  
CE 27 juill. 2009, ville de Brest :: 240.157  
CE 24 juill. 2009, Cne du Perthuis :: 290.710  
CE 24 juill. 2009, Haese :: 290.560  
CE 24 juill. 2009, Mme Gonçalves :: 290.250  
CE 24 juill. 2009, Roemer :: 290.26 :: 290.40 :: 290.760

## Index des textes officiels cités

### Codes

#### Code de l'action sociale et des familles

– art. L. 224-4 ☐ 130.192

#### Code de l'artisanat

– art. 6 ☐ 210.290

#### Code des assurances

– art. L. 310-2 ☐ 410.2180  
 – art. L. 310-12 ☐ 410.2160 ☐ 410.2180  
 – art. L. 310-12-1 ☐ 410.2170  
 – art. L. 310-18 ☐ 410.2190  
 – art. L. 310-18-1 ☐ 410.1467 ☐ 410.2190

[...]

#### Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

– art. L. 121-1 ☐ 440.81  
 – art. L. 211-1 ☐ 440.15  
 – art. L. 211-2 ☐ 440.30  
 – art. L. 212-2 ☐ 440.20  
 – art. L. 213-1 ☐ 440.55 ☐ 440.60  
 – art. L. 213-2 ☐ 440.60 ☐ 440.70  
 – art. L. 221-3 ☐ 440.75  
 – art. L. 222-6 ☐ 440.75  
 – art. L. 311-1 ☐ 440.81  
 – art. L. 311-4 ☐ 440.107  
 – art. L. 312-1 ☐ 440.97 ☐ 440.120  
 – art. L. 312-2 ☐ 440.A  
 – art. L. 313-3 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-5 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-6 ☐ 440.91 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-7 ☐ 440.91 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-8 ☐ 440.91 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-9 ☐ 440.91 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-10 ☐ 440.91 ☐ 440.93  
 – art. L. 313-11 ☐ 440.92 ☐ 440.135 ☐ 440.A  
 – art. L. 313-13 ☐ 440.92  
 – art. L. 314-2 ☐ 440.145  
 – art. L. 314-5 ☐ 440.100  
 – art. L. 314-6 ☐ 440.100  
 – art. L. 314-7 ☐ 440.100  
 – art. L. 314-8 ☐ 440.96  
 – art. L. 314-9 ☐ 440.96

[...]

#### Code général des collectivités territoriales

– art. L. 2122-2 ☐ 540.665  
 – art. L. 4131-3 ☐ 550.990  
 – art. L. 5211-58 ☐ 210.265  
 – art. L. 5721-1 ☐ 210.285

#### Code général des impôts

– art. 1407 ☐ 550.470  
 – art. 1763 A ☐ 573.300  
 – art. 1929 ter ☐ 573.150  
 – ann. II, art. 242-A ☐ 290.765

#### Code des juridictions financières

– art. L. 311-1 ☐ 280.245  
 – art. L. 313-7 ☐ 280.255  
 – art. L. 313-12 ☐ 280.255

#### Code de justice administrative

– art. L. 5 ☐ 290.38  
 – art. L. 231-5 ☐ 550.852  
 – art. L. 511-1 ☐ 290.92 ☐ 290.330  
 – art. L. 521-1 ☐ 290.115 ☐ 290.330 ☐ 290.352 ☐ 440.75 ☐ 440.B ☐ 540.765 ☐ 573.10 ☐ 573.620 ☐ 573.670  
 – art. L. 521-2 ☐ 210.65 ☐ 290.115 ☐ 290.352 ☐ 550.470  
 – art. L. 521-3 ☐ 290.115 ☐ 290.340 ☐ 290.490 ☐ 290.557  
 – art. L. 521-4 ☐ 290.42 ☐ 290.115  
 – art. L. 522-1 ☐ 290.38 ☐ 290.90 ☐ 573.10  
 – art. L. 522-3 ☐ 290.89 ☐ 290.430  
 – art. L. 523-1 ☐ 290.110 ☐ 290.120 ☐ 440.180  
 – art. L. 523-3 ☐ 210.65  
 – art. L. 541-1 ☐ 290.80  
 – art. L. 554-1 ☐ 290.940  
 – art. L. 554-3 ☐ 290.960  
 – art. L. 751-8 ☐ 290.110  
 – art. L. 761-1 ☐ 290.47 ☐ 440.B  
 – art. L. 821-2 ☐ 320.235  
 – art. L. 911-1 ☐ 440.B ☐ 540.765  
 – art. L. 911-4 ☐ 290.438  
 – art. L. 911-5 ☐ 280.470  
 – art. R. 222-1 ☐ 320.30  
 – art. R. 222-13 ☐ 310.32 ☐ 320.40 ☐ 320.55  
 – art. R. 311-1 ☐ 210.70  
 – art. R. 312-2 ☐ 230.662  
 – art. R. 312-3 ☐ 130.630  
 – art. R. 322-3 ☐ 310.15  
 – art. R. 351-1 ☐ 290.27 ☐ 290.830  
 – art. R. 351-6 ☐ 320.45  
 – art. R. 411-1 ☐ 320.90  
 – art. R. 411-3 ☐ 410.52 ☐ 573.350  
 – art. R. 411-4 ☐ 410.52  
 – art. R. 421-1 ☐ 220.322 ☐ 573.350  
 – art. R. 421-2 ☐ 220.272 ☐ 440.240 ☐ 540.452  
 – art. R. 421-5 ☐ 540.452  
 – art. R. 421-7 ☐ 220.20 ☐ 440.240  
 – art. R. 431-2 ☐ 210.186  
 – art. R. 431-3 ☐ 210.55  
 – art. R. 431-4 ☐ 210.186  
 – art. R. 431-7 ☐ 210.7

– art. R. 431-9 ☐ 210.217 ☐ 290.95  
 – art. R. 431-10 ☐ 290.95  
 – art. R. 432-1 ☐ 210.65 ☐ 210.186  
 – art. R. 432-4 ☐ 210.7  
 – art. R. 522-1 ☐ 573.10  
 – art. R. 522-4 ☐ 290.89  
 – art. R. 522-6 ☐ 290.89 ☐ 290.95  
 – art. R. 522-10 ☐ 290.89  
 – art. R. 522-11 ☐ 573.10  
 – art. R. 532-1 ☐ 290.735  
 – art. R. 541-1 ☐ 573.10  
 – art. R. 541-3 ☐ 290.875  
 – art. R. 600-1 ☐ 320.90

[...]

### Textes non codifiés

#### 2010

Décr. n° 2010-164, 22 févr. 2010 ☐ 240.528 ☐ 240.572 ☐ 260.7 ☐ 260.8 ☐ 260.106 ☐ 260.117 ☐ 260.137 ☐ 260.142 ☐ 260.152 ☐ 260.245 ☐ 260.390

#### 2009

Ord. n° 2009-536, 14 mai 2009 ☐ 290.945 ☐ 290.965 ☐ 290.997 ☐ 290.1025  
 – art. 16 ☐ 290.1008  
 Ord. n° 2009-515, 7 mai 2009 ☐ 290.890 ☐ 290.895  
 Décr. n° 2009-400, 10 avr. 2009 ☐ 494.170  
 Décr. n° 2009-14, 7 janv. 2009 ☐ 120.55 ☐ 270.102 ☐ 270.400 ☐ 270.422 ☐ 270.423 ☐ 270.430 ☐ 270.433  
 – art. 1<sup>er</sup> ☐ 110.65

#### 2008

Décr. n° 2008-1227, 27 nov. 2008 ☐ 310.33 ☐ 320.56  
 L. n° 2008-757, 1<sup>er</sup> août 2008  
 – art. 3 ☐ 290.175  
 L. n° 2008-735, 28 juill. 2008 ☐ 130.47  
 L. const. n° 2008-724, 23 juill. 2008 ☐ 120.10  
 L. n° 2008-561, 17 juin 2008 ☐ 560.100  
 Décr. n° 2008-225, 6 mars 2008 ☐ 120.55

#### 2007

Décr. n° 2007-1942, 26 déc. 2007 ☐ 500.1920  
 L. n° 2007-1824, 25 déc. 2007 ☐ 290.906  
 Décr. n° 2007-1829, 24 déc. 2007 ☐ 500.560 ☐ 500.2090 ☐ 500.2770  
 L. n° 2007-1787, 20 déc. 2007 ☐ 540.60 ☐ 540.535  
 Circ. n° 1262, 26 nov. 2007 ☐ 500.2090  
 Décr. n° 2007-1542, 26 oct. 2007 ☐ 500.2090  
 Décr. n° 2007-1470, 15 oct. 2007 ☐ 500.1920  
 Décr. n° 2007-118, 14 juin 2007 ☐ 290.1110 ☐ 290.1130  
 Décr. n° 2007-658, 2 mai 2007 ☐ 500.203 ☐ 500.206