



**HAL**  
open science

## **Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée**

Antoine Claeys

► **To cite this version:**

| Antoine Claeys. Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée. 2025. <hal-05487932>

**HAL Id: hal-05487932**

**<https://hal.science/hal-05487932v1>**

Preprint submitted on 1 Feb 2026

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée

Antoine Claeys

Professeur de droit public

IFR Droit et science politique – IDP UR 14145

Le contentieux administratif renvoie traditionnellement à « l'ensemble des litiges soulevés par l'action administrative »<sup>1</sup> et aux procédés propres à les résoudre<sup>2</sup>. Envisagée au pluriel, l'expression est *a priori* moins saisissable. Les éléments de diversité qui traversent le contentieux administratif sont effectivement multiples. La pluralité est à la fois organique, fonctionnelle et personnelle. Organique, tout d'abord, compte tenu de la très grande variété des institutions de justice administrative. Le contentieux administratif peut ainsi être juridictionnel et non juridictionnel. Le premier est lui-même confié à des juridictions spécialisées ou bien à compétence générale tandis que le second fait intervenir de multiples organes. D'un point de vue fonctionnel, la pluralité se manifeste, ensuite, par la multitude des recours et des procédures mis à la disposition des parties au procès, des tiers et des juges. Enfin, la diversité tient également à des considérations plus personnelles. Les actions individuelles et holistes ne répondent pas aux mêmes finalités et font l'objet d'un traitement contentieux en partie différencié.

Une autre variante du pluriel existe encore. Il s'agit d'un pluriel codifié dans le Titre VII du Livre VII du Code de justice administrative (ci-après « CJA »). Les « dispositions spéciales » qu'il contient matérialiseraient l'existence de contentieux administratifs qualifiables de « spéciaux ». L'idée même de spécialité est considérée par certains auteurs comme « douteuse » dès lors que le contentieux général ne serait rien d'autre qu'« un assemblage hétéroclite de recours sans autre unité que le juge compétent pour en connaître »<sup>3</sup>. Tout contentieux administratif serait en somme spécial. Par ailleurs, force est de constater qu'il n'existe pas un contentieux général qui serait régi par un code commun à l'ensemble des juridictions administratives. Seules certaines « règles générales de procédures » identifiées par le juge, et dont certaines sont reprises dans le décalogue du CJA, revêtent une dimension universelle. Leur recensement ne suffit toutefois pas à caractériser un contentieux général. Si le contentieux administratif général n'existe pas dans l'absolu, on peut cependant formuler l'hypothèse qu'il est *a minima* composé des règles statutaires, d'organisation et de procédure établies par le CJA. Nous sommes en présence d'une forme d'« *infra* généralité » puisqu'elle ne concerne que le contentieux juridictionnel devant les juridictions de droit commun. La généralité n'en est pas moins certaine dans la mesure où « le code est la référence commune de toute la juridiction administrative [et qu']il est une illustration de son unité »<sup>4</sup>. A partir de

---

<sup>1</sup> Chevallier J., Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle, in Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 275.

<sup>2</sup> Moureau L., Notion et spécificité du contentieux administratif, in Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, Sirey, 1963, p. 185.

<sup>3</sup> Seiller B., Bandes à part ou éclaircisseurs ?, AJDA 2020, p. 205.

<sup>4</sup> Arrighi de Casanova J. et Stahl J.-H., Quand le code de justice administrative devient adulte, in Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, Dalloz, 2019, p. 55.

cette prémisse, il devient possible d'affirmer que la pluralité est bien codifiée à l'intérieur du CJA, plus précisément dans le Titre VII de son Livre VII.

A l'origine, cette codification s'est faite à droit constant. Les contentieux spéciaux préexistaient au CJA. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, date d'entrée en vigueur du code, le titre VII ne comportait que six chapitres<sup>5</sup>. Depuis lors, la liste des dispositions spéciales n'a cessé de s'étendre et elle est désormais composée de quinze chapitres dans les parties législative et réglementaire du code<sup>6</sup>.

Cette codification évolutive de la pluralité fait ressortir le contraste entre le général et le spécial<sup>7</sup>. Les contentieux accueillis au sein des « dispositions spéciales » sont bien des contentieux au sens littéral du terme, à savoir des procédés juridictionnels de règlement des différends administratifs. Ils sont spéciaux car, bien que relevant de la compétence des juridictions générales, ils donnent lieu à l'application de règles procédurales distinctes de celles prévues par les dispositions générales du CJA. La spécialisation des contentieux, telle qu'elle est ici envisagée, est donc essentiellement procédurale. C'est cette codification, où le pluriel l'emporte sur le singulier, qui constitue précisément l'objet de la présente contribution.

Deux remarques liminaires doivent être faites à ce stade de la réflexion. La première est relative au champ de l'étude. Les développements qui suivent ne porteront que sur les seules « dispositions spéciales » contenues dans le CJA. Les règles jurisprudentielles spéciales qui sont consacrées par le juge ne seront étudiées que si elles entrent dans le périmètre des contentieux spéciaux du Titre VII. La seconde observation porte sur la méthode de recherche empirico-inductive qui a été privilégiée. Il s'est agi d'analyser de façon exhaustive l'ensemble des « dispositions spéciales » présentes dans le CJA ou les textes de renvoi pour tenter d'en inférer quelques observations ou conclusions à portée générale.

La spécialisation des contentieux, appréciée à travers le prisme de la cohérence, est un phénomène qui ne se laisse pas facilement appréhender. Aussi, avant de pouvoir utilement interroger la pluralité codifiée des contentieux administratifs, au regard notamment de l'exigence de cohérence (II), il est nécessaire, dans un premier temps, de mieux cerner ses formes et ses expressions (I).

## I-Cerner la pluralité codifiée des contentieux administratifs : une spécialisation protéiforme

Les contentieux administratifs spéciaux, bien que codifiés dans un même titre du CJA, ne constituent pas pour autant un ensemble homogène. Si les visages de la spécialisation sont

---

<sup>5</sup> Les six chapitres étaient respectivement consacrés au Tribunal des conflits et aux contentieux fiscal, électoral, des contraventions de grande voirie, des édifices menaçant ruine et des arrêtés de reconduite à la frontière.

<sup>6</sup> Rolin F., L'inflation normative du code de justice administrative : d'une géante rouge vers un trou noir ?, AJDA 2021, p. 1881.

<sup>7</sup> La distinction entre le contentieux général et le contentieux spécial ne doit pas être confondue avec celle entre le « grand » et le « petit » contentieux, v., Stahl J.-H., De la commission du contentieux aux chambres de la section du contentieux [1806-2016], RFDA 2018, p. 301.

effectivement multiples (A), il est néanmoins tout à fait possible de proposer une ébauche de typologie de ses principales manifestations procédurales (B).

#### A) Les visages de la spécialisation

L'exposition des représentations de la spécialisation (2°) requiert une délimitation préalable de son périmètre (1°).

##### 1°) Le périmètre de la spécialisation

Les « procédures particulières »<sup>8</sup> relevant du Titre VII du Livre VII du CJA peuvent être scindées en deux groupes.

Le premier, de loin le plus fourni, rassemble les contentieux qualifiables de spéciaux en raison de leur objet. Le contentieux spécial est ici identifié à partir de la matière contentieuse. Relèvent ainsi de cette catégorie : le contentieux fiscal des impôts directs, des taxes sur le chiffre d'affaires et des taxes assimilées<sup>9</sup> ; le contentieux du droit au logement opposable<sup>10</sup> ; le contentieux des prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale<sup>11</sup> ; le contentieux des élections municipales et départementales<sup>12</sup> ainsi que celui du référendum local<sup>13</sup> ; le contentieux des documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme<sup>14</sup> ; une partie du contentieux du renseignement<sup>15</sup> et de la lutte anti-terrorisme<sup>16</sup> ; le contentieux des demandes de retraits de contenus pédopornographiques<sup>17</sup> ; le contentieux des décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers<sup>18</sup> ; le contentieux indemnitaire du fait des pratiques anticoncurrentielles<sup>19</sup> ; le contentieux relatif à la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte au secret des affaires<sup>20</sup>, le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage<sup>21</sup>, le contentieux des pensions militaires d'invalidité<sup>22</sup> ; le contentieux de certaines décisions en matière agricole<sup>23</sup>.

Le second groupe rassemble des contentieux pour lesquels la spécialisation caractérise, non plus une matière, mais une action spécifique. Sont ici visées les deux voies de droit consacrées par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXIe*

---

<sup>8</sup> Arrighi de Casanova J., Commentaire de l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du Code de justice administrative ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie Réglementaire du Code de justice administrative, AJDA 2000, p. 639.

<sup>9</sup> Art. R. 772-1 à R. 772-4 CJA.

<sup>10</sup> Art. L. 778-1 CJA et art. R. 778-1 à R. 778-8 CJA.

<sup>11</sup> Art. R. 772-5 à R. 772-10 CJA.

<sup>12</sup> Art. R. 773-1 à R. 773-6 CJA.

<sup>13</sup> Art. R. 779-10 CJA.

<sup>14</sup> Art. L. 778-2 CJA et art. R. 778-9 CJA.

<sup>15</sup> Art. L. 773-1 à L. 773-8 CJA et art. R. 773-7 à R. 773-36.

<sup>16</sup> Art. L. 773-9 à L. 773-11 CJA et art. R. 773-37 à R. 773-54 CJA.

<sup>17</sup> Art. R. 773-55 à R. 773-57 CJA.

<sup>18</sup> Art. L776-1 CJA.

<sup>19</sup> Art. L. 775-1 CJA.

<sup>20</sup> Art. L. 77-13-1 CJA et art. R. 77-13-1 à R. 77-13-2 CJA.

<sup>21</sup> Art. L. 779-1 CJA et art. R. 779-1 à R. 779-8 CJA.

<sup>22</sup> Art. L. 77-14-1 CJA

<sup>23</sup> Art. L. 77-15-1 à L. 77-15-4 CJA et art. R. 77-15-1 à R. 77-15-2 CJA.

*siècle* : l'action de groupe et l'action en reconnaissance de droits qui font l'objet des chapitres X et XII du Titre VII<sup>24</sup>. La première a pour objet principal de permettre l'indemnisation de préjudices liés à des dommages touchant plusieurs victimes ou de faire cesser les manquements qui en sont à l'origine. Quant à la seconde, elle a, comme son nom l'indique, pour but la reconnaissance de droits individuels au profit de personnes se trouvant dans une situation similaire. Ces deux actions collectives sont transversales et ne concernent pas une matière contentieuse en particulier. Il s'agit néanmoins de contentieux spéciaux en raison de la mise en œuvre de règles procédurales tout à fait originales. La spécialisation est ici contenue dans l'action elle-même.

Le contentieux des contraventions de grande voirie, lui aussi inclus dans les « dispositions spéciales »<sup>25</sup>, est difficilement classable. Qu'il s'agisse d'un contentieux spécial ne fait aucun doute. Mais à quel groupe le rattacher ? Contentieux de la protection du domaine public, il concerne une matière contentieuse spécifique. Dans le même temps, il se singularise en tant qu'action originale sans pareille. Edouard Laferrière l'avait identifié comme le « contentieux de la répression » et l'avait rangé dans le quartet des recours à côté des contentieux de l'annulation, de la pleine juridiction et de l'interprétation<sup>26</sup>. L'originalité de ce recours, où l'administré-contrevenant est défendeur en première instance, tient toutefois moins à l'existence de règles procédurales spéciales qu'au fait que le juge administratif endosse les habits d'un juge répressif. Le contentieux des poursuites<sup>27</sup> occupe donc une place à part parmi l'ensemble des contentieux spéciaux.

Un troisième groupe, enfin, aurait pu rassembler les contentieux géographiquement spéciaux. Le titre VIII du livre VII renferme, en effet, des « dispositions particulières aux tribunaux administratifs d'outre-mer ». Toutefois, d'un strict point de vue formel et sémantique, ces « dispositions particulières » du titre VIII se distinguent des « dispositions spéciales » du titre VII. En outre, les « dispositions particulières » se réduisent à la seule possibilité offerte aux magistrats affectés dans deux ou plusieurs tribunaux administratifs d'outre-mer de siéger à distance par un moyen de communication audiovisuelle<sup>28</sup>. En réalité, les éléments de spécialisation de la procédure applicable devant les juridictions ultramarines sont pour l'essentiel intégrés dans les dispositions générales du CJA. Nous sommes donc en présence de règles qui sont davantage dérogatoires que spéciales même s'il faut admettre que la frontière est ici ténue (*infra*).

## 2°) Les représentations de la spécialisation

Les représentations de la spécialisation reflètent les différents visages de la pluralité. Au moins trois types de représentations peuvent être distingués.

---

<sup>24</sup> Le chapitre XI a été abrogé par la Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, art. 16. Les actions de groupe relatives à une discrimination imputable à un employeur, public ou privé, sont désormais régies par cette disposition.

<sup>25</sup> Art. L. 774-1 à L. 774-13 CJA.

<sup>26</sup> Laferrière E., Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>, 1887, Tome 1, p. 20.

<sup>27</sup> Chapus R., Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 2008, 13<sup>e</sup> éd., n°271.

<sup>28</sup> Art. L. 781-1 CJA et art. R. 781-1 à R. 781-3 CJA.

Le premier d'entre eux est de nature qualitatif. Il conduit à distinguer la spécialisation apparente et la spécialisation réelle. En effet, certaines règles procédurales prétendument spéciales ne le sont pas en réalité. La spécialisation est alors illusoire dès lors que la règle en cause existe également en contentieux général. Quelques exemples peuvent être cités : la dispense du droit de timbre en matière de contentieux électoral<sup>29</sup> ; la possibilité pour le président de la formation de jugement spécialisée, dans le cadre du contentieux des mesures de renseignement, de fixer par ordonnance la date à partir de laquelle l'instruction sera close<sup>30</sup>, faculté généralisée depuis 2019 devant le Conseil d'Etat<sup>31</sup> ; le caractère public des audiences affirmé à l'article L. 199 B du Livre des procédures fiscales<sup>32</sup> ou la possibilité d'un huis clos prévue à l'article L. 711-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre<sup>33</sup> ; la mise en œuvre d'une procédure contradictoire écrite ou orale<sup>34</sup> ; l'envoi par défaut de l'avis d'audience au premier dénommé d'une requête collective en matière de contentieux des élections<sup>35</sup>. La réalité de la spécialisation est également douteuse lorsque des règles spéciales existent déjà sous la forme de dérogations dans le cadre de la partie générale du CJA : l'absence de conclusions du rapporteur public au cours de l'audience publique<sup>36</sup> ; la possibilité de statuer par juge unique dans le cadre d'ordonnances de tri<sup>37</sup> ; la dispense d'avocat en première instance en matière fiscale est prévue à l'article R. 772-3 CJA mais également à l'article R. 431-3 2° du même code ; la reconnaissance de la compétence en premier ressort du Conseil d'Etat pour connaître du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement<sup>38</sup> ; la règle selon laquelle les communications et convocations sont réputées reçues dès leur mise à disposition dans Télérecours<sup>39</sup> ; le recours aux audiences d'instruction dans les contentieux sociaux<sup>40</sup> ; la possibilité pour le juge des référés de prescrire toute mesure provisoire et conservatoire proportionnée pour faire cesser une atteinte illicite à un secret des affaires<sup>41</sup>. La spécialisation est bien réelle, en revanche, lorsque des règles réservées aux référés d'urgence de droit commun sont transposées dans le cadre de contentieux particuliers où le juge statue à titre principal<sup>42</sup>.

Le deuxième type de représentation de la spécialisation est d'ordre quantitatif. L'intensité de celle-ci varie, en effet, d'un contentieux à l'autre. La spécialisation n'est jamais absolue, en ce sens qu'il n'existe pas de contentieux dérogeant totalement aux règles établies

---

<sup>29</sup> Art. L. 118 C. élect.

<sup>30</sup> Art. R. 773-50 CJA.

<sup>31</sup> Art. R. 613-5 al. 2 CJA.

<sup>32</sup> Art. L. 6 CJA.

<sup>33</sup> Art. L. 731-1 CJA.

<sup>34</sup> Art. R. 779-5 CJA.

<sup>35</sup> Art. R. 773-2 CJA ; rappr. R. 411-5 CJA.

<sup>36</sup> Par ex., art. L. 922-2 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA ») ; rappr. R. 122-12 et R. 222-1 CJA.

<sup>37</sup> Art. R. 773-46 CJA (contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance).

<sup>38</sup> Art. L. 841-1 code de la sécurité intérieure.

<sup>39</sup> Art. R. 779-3 CJA (contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage). Dans le cadre du contentieux général, cette règle ne s'applique que si le juge a l'obligation de statuer dans un délai inférieur ou égal à un mois (art. R. 611-8-6 al. 2 CJA).

<sup>40</sup> Art. R. 772-9 CJA. Après une période d'expérimentation, les séances orales et les audiences publiques d'instruction sont désormais possibles devant les juridictions générales (art. R. 625-1 et R. 625-2 CJA).

<sup>41</sup> Art. R 77-13-2 CJA qui renvoie à l'article R. 557-3 CJA.

<sup>42</sup> L'article R. 779-6 CJA rend ainsi applicable au contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage plusieurs dispositions spécifiques aux procédures de référé.

dans le CJA. Les contentieux spéciaux du titre VII sont donc tous des contentieux hybrides. Mais tous les contentieux hybrides sont-ils pour autant spéciaux ? Lorsque la spécialisation se résume en tout et pour tout à une seule disposition, cette qualification est de fait assez contestable. C'est le cas du contentieux relatif à la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte au secret des affaires. L'article R. 77-13-2 CJA mentionne uniquement – par renvoi à l'article R. 557-3 CJA – la possibilité faite « au juge des référés de prescrire toute mesure provisoire et conservatoire proportionnée, y compris sous astreinte », ainsi que d'« ordonner l'ensemble des mesures mentionnées à l'article R. 152-1 du code de commerce ». La spécialisation est également réduite à sa plus simple expression en matière de contentieux du référendum local et des consultations locales. L'article R. 779-10 CJA se contente de renvoyer à une disposition du code général des collectivités territoriales<sup>43</sup> fixant la liste des personnes autorisées à contester devant le juge la liste des partis ou groupements habilités à participer à la campagne en vue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs par les collectivités territoriales. Hormis ces cas extrêmes, la détermination de la plus ou moins forte intensité de la spécialisation dépend des clés de lecture utilisées. Faut-il se baser sur le nombre objectivement constatable de règles spéciales ? L'intérêt de ce décompte paraît bien faible. Faut-il alors opérer une hiérarchisation parmi les règles spéciales en fonction de l'importance de l'écart constaté avec le contenu des règles générales ? L'exercice, qui n'est pas impossible en soi, est nécessairement empreint de subjectivité, l'originalité d'une règle ne se laissant que difficilement saisir. Il conduit surtout davantage à qualifier qu'à quantifier.

La dernière forme de représentation de la spécialisation renvoie aux procédés légistiques qui sont effectivement mis en œuvre. Un même contentieux peut être régi par trois séries de dispositions : celles du code pilote, celles contenues dans la partie générale du CJA puis, enfin, les dispositions spéciales du Livre VII. Plusieurs champs du contentieux des étrangers obéissent à ce schéma avant la réforme opérée par la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024<sup>44</sup> et ses décrets d'application<sup>45</sup>. Dans le cadre de ce corpus normatif triangulaire, la prévalence peut être donnée au CJA<sup>46</sup>. Parfois, la référence aux dispositions du CJA est globale, sans distinction entre les règles générales et les règles spéciales<sup>47</sup>. La spécialisation peut également être intégralement contenue dans le CJA, sans renvoi à un code pilote. Les dispositions générales du CJA s'appliqueront alors, sous réserve des dispositions spéciales présentes dans le chapitre concerné du Titre VII. C'est le *modus operandi* utilisé pour une partie du contentieux fiscal<sup>48</sup>, pour le contentieux de l'aide ou de l'action sociale<sup>49</sup>, pour les actions de groupe et en reconnaissance de droits<sup>50</sup>, pour le contentieux des demandes de retraits de contenus pédopornographiques<sup>51</sup> et celui du stationnement des résidences mobiles des gens

---

<sup>43</sup> Art. R. 1112-3 CGCT.

<sup>44</sup> Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, art. 73.

<sup>45</sup> Décret n° 2024-799 du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux.

<sup>46</sup> Ainsi, dans le cadre du contentieux du droit au logement, les requêtes « sont présentées, instruites et jugées selon les dispositions du présent code, sous réserve des dispositions particulières du code de la construction et de l'habitation et des dispositions du présent chapitre » (art. R. 778-1 CJA).

<sup>47</sup> L'art. R. 773-1 CJA prévoit que « les requêtes en matière d'élections municipales et cantonales sont présentées, instruites et jugées dans les formes prescrites par le présent code, par le code électoral et par les lois particulières en la matière ».

<sup>48</sup> Art. R 772-1 al. 2 CJA.

<sup>49</sup> Art. R. 772-5 CJA.

<sup>50</sup> Art. L. 77-10-1 CJA.

<sup>51</sup> Art. R. 773-55 CJA.

du voyage<sup>52</sup>, pour celui relatif aux atteintes au secret des affaires<sup>53</sup> ou encore pour le contentieux de certaines décisions en matière agricole<sup>54</sup>. A l'inverse, la spécialisation peut sortir du CJA lorsque le code pilote s'applique à titre exclusif, le CJA se contentant alors d'y renvoyer. C'est aujourd'hui le cas pour les contentieux prévus aux chapitres II (impôts directs, TVA et taxes assimilées)<sup>55</sup>, III ter (décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme)<sup>56</sup> et VI (décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers)<sup>57</sup> du Titre VII du Livre VII. Enfin, la spécialisation est réputée rester extérieure au CJA, y compris lorsque les dispositions générales de celui-ci sont jugées applicables. Le contentieux spécial de l'urbanisme obéit à ce modèle. L'article R. 778-9 CJA dispose, en effet, que « le jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme est régi par les dispositions du livre sixième du code de l'urbanisme et par celles du présent code ». D'autres contentieux spéciaux connaissent la même structuration duale<sup>58</sup>.

Les visages de la spécialisation sont donc multiples. Son essence est en revanche univoque. En effet, qu'ils appartiennent au premier ou au second groupe, les contentieux spéciaux se caractérisent par des règles procédurales particulières.

## B) La classification procédurale des spécialisations

Les règles spéciales sont disséminées à tous les stades du procès. A défaut d'inventaire exhaustif, que le format de la présente étude ne nous permet pas de réaliser, une cartographie de celles-là peut être proposée en suivant la chronologie procédurale de l'instance : accès au juge (1°), déroulement de l'instruction (2°), jugement et voies de recours (3°). A titre liminaire, il est important de préciser que, dans une matière contentieuse donnée, les éléments de spécialité peuvent s'additionner. Par ailleurs, certaines règles spéciales sont communes à plusieurs contentieux spéciaux, ce qui laisse entrevoir une forme d'unité horizontale.

### 1°) L'accès au juge

La quasi-totalité des règles spéciales en matière d'accès sont relatives à la recevabilité du recours même si quelques-unes concernent d'autres aspects, comme le caractère suspensif du recours<sup>59</sup> ou bien la détermination de la compétence territoriale des juridictions<sup>60</sup>.

---

<sup>52</sup> Art. R. 779-1 CJA.

<sup>53</sup> Art. R. 77-13-1 CJA.

<sup>54</sup> Art. L. 77-15-1 et s.

<sup>55</sup> Art. R. 772-1 al. 1 CJA.

<sup>56</sup> Art. L. 773-10 CJA.

<sup>57</sup> Art. L. 776-1 CJA.

<sup>58</sup> Art. L. 775-1 CJA (contentieux indemnitaire du fait des pratiques indemnitaires) ; Art. L. 77-14-1 CJA (contentieux des pensions militaires d'invalidité).

<sup>59</sup> Cet effet suspensif est attaché aux recours en annulation formés à l'encontre des mises en demeure faites par les préfets à des gens du voyage de quitter des lieux où le stationnement des résidences mobiles est prohibé (Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, art. 9 II bis). De façon quelque peu différente, l'art. L. 77-15-4 CJA prévoit que la durée de validité d'une autorisation accordée en matière agricole est suspendue jusqu'à la notification à son bénéficiaire de la décision juridictionnelle irrévocable au fond statuant sur le recours dirigé contre elle.

<sup>60</sup> Par ex. art. R. 922-1 et s. CESEDA pour les procédures à juge unique.

Les conditions temporelles de recevabilité sont particulièrement concernées. On retrouve, en effet, de nombreuses règles spéciales qui portent sur la prescription de l'action<sup>61</sup> ou la durée du délai de recours<sup>62</sup>, son origine<sup>63</sup>, les modalités de son calcul<sup>64</sup>, de son déclenchement<sup>65</sup> et de sa prorogation<sup>66</sup>.

Les conditions personnelles de recevabilité sont touchées, elles-aussi, par la spécialisation. Les personnes physiques ou morales habilitées à agir peuvent être nommément désignées ou précisément identifiées<sup>67</sup>. Des qualités particulières sont également parfois exigées<sup>68</sup>. Le contentieux de l'urbanisme se singularise en matière d'intérêt à agir avec l'existence d'une définition législative de celui-ci<sup>69</sup>, des modalités temporelles d'appréciation spécifiques<sup>70</sup> et des contraintes particulières posées pour les recours intentés par des associations<sup>71</sup>.

De nombreuses et très diverses règles spéciales concernent, enfin, les conditions formelles de recevabilité, parmi lesquelles nous pouvons citer : l'obligation de notification des recours en matière d'urbanisme<sup>72</sup> et agricole<sup>73</sup> ; le bénéfice de plein droit de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile<sup>74</sup> ou dans le contentieux des pensions militaires d'invalidité<sup>75</sup> ; l'obligation faite au requérant de demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle au plus tard lors de l'introduction du recours<sup>76</sup> ; la possibilité pour le requérant

---

<sup>61</sup> V., art. L. 482-1 code de commerce (contentieux indemnitaire du fait des pratiques anticoncurrentielles) et art. R. 600-3 c. urba.

<sup>62</sup> Les textes établissent des délais raccourcis (par ex. : art. L. 911-1, L. 921-1 et L. 921-2 CESEDA ; art. R. 113, R. 119 et L. 361 C. élect.) ou allongés (par ex. : R. 773-30 et R. 773-33 CJA [contentieux des techniques de renseignement] ; art. R. 778-2 [contentieux du droit au logement]) par rapport au délai de recours de droit commun de deux mois.

<sup>63</sup> Dans le cadre du contentieux des mises en demeure de quitter les lieux adressées aux gens du voyage, le délai opposable est le délai d'exécution qui est fixé par le préfet dans la décision attaquée, v., art. R. 779-2 CJA.

<sup>64</sup> Le jour d'expiration du délai peut correspondre à une date calendaire comme en matière fiscale, v., art. R. 772-2 CJA.

<sup>65</sup> Par ex., le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15 c. urba. (art. R. 600-2 c. urba).

<sup>66</sup> Dans plusieurs contentieux spéciaux (art. R. 773-38 CJA, R. 779-2 CJA, R. 911-1 CESEDA), les délais de recours ne sont susceptibles d'aucune prorogation, notamment par l'exercice d'un recours administratif.

<sup>67</sup> Dans le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement, le Conseil d'Etat peut être saisi par 1°/Toute personne s'estimant visée par une technique de renseignement 2°/ La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, v., art. L. 841-1 CSI.

<sup>68</sup> Seules les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer l'action de groupe, v., art. L. 77-10-4 CJA.

<sup>69</sup> Art. L. 600-1-2 c. urba.

<sup>70</sup> Art. L. 600-1-3 c. urba.

<sup>71</sup> Art. L. 600-1-1 c. urba.

<sup>72</sup> Art. R. 600-1 c. urba.

<sup>73</sup> Art. R. 77-15-1 CJA.

<sup>74</sup> Loi n°91-647 du 10 juill. 1991 *relative à l'aide juridique*, art. 9-2.

<sup>75</sup> Art. L. 711-3 code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

<sup>76</sup> Art. L. 911-1 al. 2 CESEDA. Dans le contentieux général, la demande peut être faite plus tardivement, avant la fin de l'instance ou de la procédure concernée, v., Décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020

de solliciter l'assistance d'un avocat désigné d'office<sup>77</sup> ; la production des décisions attaquées par l'administration<sup>78</sup> ; la présentation de la requête en un seul exemplaire sans copie<sup>79</sup> ; le dépôt des requêtes hors les murs du tribunal<sup>80</sup> ; l'obligation d'exercer un recours administratif préalable<sup>81</sup> ou d'adresser une mise en demeure à l'autorité administrative mise en cause<sup>82</sup> (action de groupe : art L 77-10-5 CJA) ; impossibilité pour le juge, dans les contentieux sociaux, de rejeter une requête pour défaut ou pour insuffisance de motivation sans avoir préalablement informé le requérant du rôle du juge administratif et de la nécessité de lui soumettre une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits<sup>83</sup> ; obligation pour les requérants individuels et les associations d'accompagner leurs requêtes dirigées contre des autorisations d'urbanisme de divers documents<sup>84</sup>.

## 2°) L'instruction

Le deuxième groupe de dispositions spéciales rassemble celles qui concernent le déroulement de l'instruction. Le régime de la preuve est assez peu affecté. Il est néanmoins possible de relever une dérogation au principe *actori incumbit probatio* dans le cadre du contentieux indemnitaire des pratiques anticoncurrentielles. En effet, ces dernières sont présumées établies de manière irréfragable dès lors qu'elles ont été préalablement constatées par une décision définitive prononcée par l'Autorité de la concurrence ou par la juridiction de recours<sup>85</sup>.

Les principes généraux de l'instruction – contradictoire et caractère inquisitorial – sont plus directement visés par les dispositions spéciales. Le contradictoire reste bien sûr la règle et ses exigences peuvent même être renforcées<sup>86</sup> afin de garantir son effectivité<sup>87</sup>. Parfois, cependant, celles-là sont adaptées à celles des secrets protégés par la loi ou de la sécurité des

---

portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, art. 36.

<sup>77</sup> Art. R. 922-11 CESEDA.

<sup>78</sup> Art. R. 922-10 CESEDA.

<sup>79</sup> Art. R. 922-9 CESEDA et art. R. 773-39 CJA.

<sup>80</sup> En matière électorale, les requêtes au Conseil d'Etat peuvent être déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture du domicile du requérant (art. R. 773-4 CJA). Pour les procédures à juge unique en contentieux des étrangers, si l'étranger est retenu ou détenu lorsque la décision le concernant lui est notifiée, le recours formé contre elle peut être déposé auprès du responsable du lieu de rétention administrative ou du chef d'établissement pénitentiaire (art. R. 922-9 CJA).

<sup>81</sup> Art. L. 711-2 code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ; art. R. 772-2 al. 1<sup>er</sup> CJA (contentieux fiscal).

<sup>82</sup> Art. L. 77-10-5 CJA (action de groupe).

<sup>83</sup> Art. R. 772-6 CJA.

<sup>84</sup> Art. R. 600-4 c. urba.

<sup>85</sup> Art. L. 481-2 code de commerce auquel renvoie l'art. L. 775-1 CJA. De façon assez similaire, l'art. L. 481-7 code de commerce établit que le préjudice causé par une entente entre concurrents « est présumé jusqu'à preuve contraire ».

<sup>86</sup> Dans les contentieux sociaux, par exemple, le défendeur « est tenu de communiquer au tribunal administratif l'ensemble du dossier constitué pour l'instruction de la demande tendant à l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou à la reconnaissance du droit, objet de la requête » (art. R. 772-8 CJA).

<sup>87</sup> En matière de contentieux des étrangers, l'art. L. 922-2 CESEDA prévoit que « l'étranger peut demander au président du tribunal administratif ou au magistrat désigné le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision contestée a été prise ». Sur le concours d'un interprète, v., art. R. 922-20 CESEDA.

autorités administratives. Dans plusieurs contentieux spéciaux, au nom du respect des secrets de la défense nationale<sup>88</sup>, des affaires<sup>89</sup> ou professionnel<sup>90</sup>, ou de la sécurité des auteurs de certaines décisions administratives<sup>91</sup>, le juge est autorisé à prendre connaissance de documents ou d'informations qui ne sont pas soumis au débat contradictoire, ce qui est normalement interdit par la jurisprudence. A l'inverse, il arrive que ce soit le caractère inquisitorial de l'instruction qui fasse l'objet de restrictions ou d'aménagements. Le juge peut ainsi se voir interdire de requérir la communication ou la production de certaines pièces par les parties lorsque la confidentialité des éléments de preuve l'impose<sup>92</sup>. Il est parfois contraint de notifier aux parties les mesures prises pour l'instruction des affaires par tous moyens<sup>93</sup>.

Plusieurs règles spéciales ont pour objet le temps de l'instruction et les délais de procédure. Concernant la date de clôture de l'instruction, des modalités facultatives en contentieux général peuvent devenir obligatoires dans un contentieux spécial<sup>94</sup>. De même, des règles en principe applicables devant le seul Conseil d'Etat sont parfois transposées devant les juridictions territoriales<sup>95</sup>. S'agissant des délais de procédure, des mécanismes spécifiques de désistement d'office sont mis en place en cas de non-production d'un mémoire complémentaire<sup>96</sup> ou de non-confirmation par le requérant de son intention de poursuivre une instance individuelle alors qu'il a été informé qu'il pouvait joindre sa requête à une action collective en reconnaissance de droits<sup>97</sup>.

La spécialisation concerne également les conditions dans lesquelles les parties fixent le cadre du litige au cours de l'instruction. Des textes viennent ainsi déterminer les moyens qu'elles sont<sup>98</sup> ou non<sup>99</sup> recevables à soulever par voie d'action ou d'exception. Dans plusieurs contentieux - étrangers<sup>100</sup>, fiscal<sup>101</sup>, MICAS<sup>102</sup>, les requérants ne sont pas soumis à l'interdiction qui leur est normalement faite de présenter des moyens nouveaux après l'expiration du délai de recours. De façon diamétralement opposée, la règle de la cristallisation des moyens est

---

<sup>88</sup> Art. L. 773-2 et L. 773-3 CJA (contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement).

<sup>89</sup> Art. L. 153-1 et s. et L. 483-6 code de commerce (contentieux des pratiques anticoncurrentielles).

<sup>90</sup> Art. L. 201 Livre des procédures fiscales.

<sup>91</sup> Art. L. 773-9 CJA (contentieux des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme).

<sup>92</sup> Art. L. 483-4, L. 483-5 et L. 483-8 code de commerce.

<sup>93</sup> Art. R. 911-3 et R. 922-13 CESEDA.

<sup>94</sup> L'obligation de recourir aux ordonnances de clôture à jour fixe est posée par l'art. R. 773-41 CJA (contentieux des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance [MICAS]); v., également, art. R. 911-5 CESEDA ; comp. art. R. 611-1 CJA.

<sup>95</sup> Art. R. 922-16 CESEDA ; comp. art. R. 613-5 CJA.

<sup>96</sup> Art. R. 911-6 CESEDA. Les conditions posées sont identiques à celles qui s'appliquent devant le Conseil d'Etat avec toutefois un délai de production ramené à 15 jours.

<sup>97</sup> Art. R. 77-12-3 CJA.

<sup>98</sup> Dans le contentieux des élections départementales, « le recours du préfet ne peut être fondé que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par la loi » (art. L. 222 C. élect.).

<sup>99</sup> Art. L. 600-1 c. urba.

<sup>100</sup> Art. R. 922-8 CESEDA.

<sup>101</sup> Art. L. 199C Livre des procédures fiscales.

<sup>102</sup> Art. R. 773-38 CJA.

consacrée en contentieux de l'urbanisme<sup>103</sup> et entraîne des conséquences collatérales<sup>104</sup>. Quant au juge, il est parfois autorisé à soulever d'office tout moyen, même s'il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public<sup>105</sup>.

A l'intersection des phases d'instruction et de jugement, l'audience publique voit son déroulé régi par des dispositions spéciales. Si la dispense du prononcé des conclusions du rapporteur public est consacrée dans plusieurs contentieux spéciaux<sup>106</sup>, d'autres règles spéciales éparses peuvent être mentionnées : possibilité pour l'étranger-requérant de demander au juge qu'il lui désigne d'office un conseil afin de l'assister durant l'audience<sup>107</sup> ; obligation pour les parties de se retirer avant les conclusions du rapporteur public dans le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement<sup>108</sup> ; faculté pour le demandeur de comparaître en personne et de présenter des observations orales dans le contentieux des pensions<sup>109</sup> ; pouvoir du juge, au cours de l'audience publique, d'informer les parties que la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office<sup>110</sup> ou de les inviter à régulariser une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours<sup>111</sup>.

### 3°) Le jugement et les voies de recours

La spécialisation atteint, enfin, les conditions dans lesquelles les juridictions sont appelées à statuer et les jugements qu'elles rendent.

Certains contentieux sont examinés par des formations spécialisées<sup>112</sup>. Dans le contentieux des étrangers, l'audience peut se tenir dans une salle attribuée au ministère de la justice spécialement aménagée située à proximité immédiate du lieu de rétention ou de la zone d'attente<sup>113</sup>. Dans de très nombreux contentieux spéciaux, un délai est fixé au juge pour

---

<sup>103</sup> Dans le contentieux des autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux « passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense » (art. R. 600-5 c. urba).

<sup>104</sup> L'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens prive également le requérant de la possibilité d'assortir son recours au fond d'une requête en référé suspension (art. L. 600-3 c. urba ; règle étendue dans le contentieux spécial en matière agricole, v., art. L. 77-15-3 CJA).

<sup>105</sup> Art. L. 773-5 CJA (contentieux des techniques de renseignement).

<sup>106</sup> Art. L. 911-22 CESEDA, L. 441-2-3-1 code de la construction et de l'habitation, L. 228-2 CSI, L. 779-1 CJA.

<sup>107</sup> Art. L. 922-2 CESEDA.

<sup>108</sup> Art. R. 773-24 CJA. Cette obligation de quitter la salle d'audience s'applique « dans les cas où les débats sont susceptibles de porter sur des informations protégées par le secret de la défense nationale, ou de confirmer ou infirmer la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant, ou de révéler des éléments contenus dans le traitement de données, ou si le requérant figure ou non dans le traitement ». Le requérant est alors invité à présenter ses observations orales avant de se retirer.

<sup>109</sup> Art. L. 711-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

<sup>110</sup> Art. R. 922-21 CESEDA. Dans le contentieux général, cette information doit avoir lieu avant la séance de jugement (art. R. 611-7 CJA).

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Art. L. 773-2 CJA (contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement).

<sup>113</sup> Art. L. 922-3 CESEDA. Dans ce cas de figure, les missions de greffe sont transférées à un agent du lieu de rétention administrative ou de la zone d'attente qui agira sous la supervision du greffier du tribunal (art. R. 922-22 CESEDA).

statuer, parfois à peine de dessaisissement<sup>114</sup>. Très divers, ces délais spéciaux de jugement se comptent en heures<sup>115</sup>, en jours<sup>116</sup> ou en mois<sup>117</sup>. Le jugement, qui doit parfois contenir des mentions dérogatoires inhabituelles<sup>118</sup>, peut être rendu par un juge unique<sup>119</sup>. Des modalités spécifiques de notification peuvent être prévues par les textes<sup>120</sup>.

Relativement au contenu du jugement, certains dispositifs présentent un degré d'originalité marquée. Les décisions juridictionnelles rendues dans les contentieux du droit au logement ou de la mise en œuvre des techniques de renseignement peuvent ainsi contenir des injonctions de faire à titre principal<sup>121</sup>. Dans le contentieux des actions de groupe, le juge rend un jugement-cadre sur la responsabilité – si l'action tend effectivement à la réparation d'un préjudice – qui est suivi d'une procédure collective ou individuelle de liquidation des préjudices<sup>122</sup>. L'action en reconnaissance de droits obéit au même schéma du jugement en deux temps<sup>123</sup>. Une nouvelle fois, le contentieux de l'urbanisme se distingue par ses nombreux particularismes : obligation pour le juge de l'excès de pouvoir qui annule un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension<sup>124</sup> ; dispositifs de régularisation des actes illégaux<sup>125</sup> ; possibilité pour le bénéficiaire du permis de construire de demander au juge de condamner le requérant au paiement de dommages-intérêts pour recours abusif<sup>126</sup>. En dehors de ce contentieux, c'est le régime des conclusions accessoires qui est parfois dérogatoire. Ainsi, par exemple, la condamnation aux dépens est impossible en matière électorale<sup>127</sup> alors que pour les contentieux de l'aide ou de l'action sociale, les frais d'expertise sont nécessairement mis à la charge de l'Etat<sup>128</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. L. 223-1 C. élect. ; art. L. 201 D Livre des procédures fiscales.

<sup>115</sup> Art. L. 911-1 et L. 911-2 CESEDA ; art. R. 773-57 CJA ; art. R. 779-3 CJA ; art. R. 1112-3 CGCT ; art. L. 228-2 et L. 228-5 CSI

<sup>116</sup> Art. L. 911-1, L. 911-2 et L. 911-3 CESEDA.

<sup>117</sup> Art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. R. 77-15-2 CJA ; art. R. 600-6 c. urba.

<sup>118</sup> A moins qu'un procès-verbal d'audience signé par le juge et par l'agent chargé du greffe de l'audience ait été établi, le jugement mentionne les moyens nouveaux soulevés par les parties lors de l'audience. (art. R. 922-23 CESEDA).

<sup>119</sup> Art. R 779-8 CJA (contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage). Art. L. 922-2 et s. CESEDA (procédures à juge unique en droit des étrangers).

<sup>120</sup> Art. R. 773-6 CJA (contentieux électoral, comp. art. R. 751-8 CJA) ; art. R. 922-25 CESEDA.

<sup>121</sup> Le juge peut ordonner le logement ou le relogement du demandeur (art. L. 441-2-3-1 code de la construction et de l'habitation) ou bien la destruction des renseignements irrégulièrement collectés (art. L. 773-7 CJA)

<sup>122</sup> Loi n°2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, art. 16 II.-A.1.

<sup>123</sup> Selon l'art. L. 77-12-3 CJA, « le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits », à charge ensuite pour la personne qui satisfait à ces conditions « de se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision passée en force de chose jugée ».

<sup>124</sup> Art. L. 600-4-1 c. urba.

<sup>125</sup> Art. L. 600-5, L. 600-5-1 et L. 600-9 c. urba. V., également, dans le contentieux agricole, art. L. 77-15-2 CJA.

<sup>126</sup> Art. L. 600-7 c. urba.

<sup>127</sup> Art. R. 773-3 CJA.

<sup>128</sup> Art. R. 772-10 CJA.

L'autorité de la chose jugée attachée à certains jugements revêt une nature et une portée spécifiques. C'est le cas, par exemple, de l'action de groupe. En effet, les jugements-cadre sur la responsabilité ont ainsi « autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure »<sup>129</sup>. Toutefois, « l'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices ne relevant pas du champ défini par le jugement sur la responsabilité qui n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou dans le champ d'un accord homologué »<sup>130</sup>. Enfin, « n'est pas recevable l'action de groupe qui se fonde sur le même fait générateur, le même manquement et la réparation des mêmes préjudices que ceux reconnus par le jugement sur la responsabilité ou par un accord homologué »<sup>131</sup>. Dans d'autres contentieux – contentieux des actions en reconnaissance de droits<sup>132</sup> et contentieux du droit au logement opposable notamment<sup>133</sup>, des dispositions spéciales organisent le recours au juge de l'exécution des jugements.

Les dispositions spéciales relatives aux voies de recours contre les jugements sont beaucoup plus rares et concernent exclusivement l'appel. Plusieurs d'entre elles intéressent le délai d'appel, soit en raccourcissant sa durée<sup>134</sup> soit en modifiant son point de départ<sup>135</sup>. D'autres règles spéciales confèrent de plein droit à l'appel un caractère suspensif<sup>136</sup>, dérogeant ainsi au principe général énoncé à l'article L. 4 CJA et applicable à l'appel<sup>137</sup>. S'agissant de l'action de groupe<sup>138</sup> et de l'action en reconnaissance de droits<sup>139</sup>, la voie de l'appel est généralisée par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article R. 811-1 CJA énumérant les litiges où les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort.

Ce premier temps de l'analyse a permis de mieux appréhender et mesurer la signification et l'étendue de la pluralité codifiée des contentieux administratifs. Il est temps à présent d'interroger cette même pluralité en questionnant la spécialisation des contentieux dont elle est l'expression.

## II-Interroger la pluralité codifiée des contentieux administratifs : la spécialisation questionnée

---

<sup>129</sup> Loi n°2025-391 du 30 avril 2025, *préc.*, art. 16 IX.-B.

<sup>130</sup> *Ibid.*, art. 16 IX.-C.

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 16 IX.-D.

<sup>132</sup> Art. L. 77-12-5 et art. R. 77-12-13 et s. CJA.

<sup>133</sup> Art. L. 441-2-3-1 code de la construction et de l'habitation et art. R. 778-8 CJA.

<sup>134</sup> Le délai d'appel est ramené à un mois dans le contentieux des étrangers (art. R. 911-8 CESEDA [procédure collégiale spéciale] et R. 922-27 CESEDA [procédures à juge unique] ou dans celui du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (art. R. 779-7 CJA). Il est de quinze jours pour contester un jugement relatif à une décision de refus d'entrée au titre de l'asile (art. R. 922-27 CESEDA).

<sup>135</sup> Dans le contentieux des contraventions de grande voirie, le délai d'appel court contre l'administration du jour du jugement (art. L. 774-7 CJA).

<sup>136</sup> Art. L. 77-12-4 CJA (action en reconnaissance de droits) ; art. L. 223 et 250 C. élect. (contentieux des élections municipales et départementales).

<sup>137</sup> Art. R. 811-14 CJA.

<sup>138</sup> Art. R. 77-10-9 CJA.

<sup>139</sup> Art. R. 77-12-10 CJA.

En scrutant la pluralité codifiée au regard de la problématique générale du colloque – la cohérence en contentieux administratif, nous sommes parvenus à deux séries de conclusions. En effet, si la spécialisation des contentieux n'est pas entachée d'une incohérence matérielle manifeste (A), sa cohérence formelle reste, à bien des égards, perfectible (B).

#### A) Une absence d'incohérence matérielle manifeste

Cette conclusion à laquelle nous sommes parvenus concerne à la fois la cohérence intrinsèque (1°) et extrinsèque (2°) des contentieux spéciaux.

##### 1°) Une cohérence intrinsèque

La cohérence intrinsèque des contentieux spéciaux renvoie à celle de leurs finalités propres qui sont susceptibles de justifier l'application de règles spéciales.

La spécialisation de la procédure est-elle la conséquence de la spécialisation du droit ? Dans certains contentieux, la spécialisation des règles procédurales applicables est allée de pair avec la spécialisation des règles substantielles. En effet, plusieurs contentieux régis par le Titre VII du Livre VII du CJA portent sur des matières où les règles de fond dérogent en partie à celles du droit administratif général et sont codifiées dans des codes particuliers pour celles d'entre elles qui sont écrites. Pour René CHAPUS, cependant, « il ne faut pas confondre le régime juridique du contentieux administratif avec les règles de fond qui constituent le droit administratif »<sup>140</sup>. Nous pensons également qu'il n'existe pas de relation de cause à effet entre le développement de droits administratifs matériellement spéciaux et l'application de règles procédurales spéciales pour la résolution des litiges qu'ils suscitent<sup>141</sup>. Cela est factuellement invérifiable. Ainsi, la simple observation d'un développement parallèle des droits et des contentieux spéciaux<sup>142</sup>, outre qu'elle n'est pas systématique, ne peut pas servir de justification universelle à l'existence des dispositions spéciales du CJA.

En réalité, il n'existe pas une finalité commune à l'ensemble des règles spéciales mais bien plusieurs qui, en s'additionnant, permettent de conclure à la cohérence intrinsèque globale de celles-là. Plusieurs justifications sont effectivement identifiables<sup>143</sup>. Les considérations tenant à la bonne administration de la justice sont parfois déterminantes lorsqu'il est question de gérer des contentieux de masse (contentieux des étrangers, contentieux fiscal) ou bien des litiges sériels (action de groupe et action en reconnaissance de droits). Les enjeux socio-économiques attachés à certains contentieux expliquent un certain nombre de spécificités procédurales. C'est bien sûr le cas du contentieux de l'urbanisme mais également de contentieux plus ciblés, tel que celui relatif à la prévention, la cessation ou la réparation d'une atteinte au secret des affaires. Le principe de sécurité juridique justifie quant à lui l'existence de règles adaptées aux « contentieux triangulaires »<sup>144</sup> tels que le contentieux de l'urbanisme ou celui de certaines décisions en matière agricole. La

---

<sup>140</sup> Chapus R., *op. cit.*, n°2.

<sup>141</sup> Comp. Mamoudy O., Le contentieux électoral, AJDA 2020, p. 217 : « La spécificité de l'objet du contentieux électoral rejaillit sur son régime procédural ».

<sup>142</sup> Seiller B., *art. préc.* : « La spécialisation du droit applicable s'accompagne le plus souvent d'une spécialisation des règles contentieuses dans ces matières ».

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Noguellou R., Les « contentieux triangulaires », AJDA 2019, p. 2577.

protection des libertés individuelles explique aussi que des justiciables en situation de vulnérabilité bénéficient de garanties procédurales particulières (contentieux des étrangers ; contentieux de l'aide et de l'action sociales et du droit au logement ; action en reconnaissance de droits). La préservation des droits de propriété publique et privée fonde des dispositifs spécifiques dans le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage ou dans celui des contraventions de grande voirie. La nécessaire sauvegarde de secrets garantis par la loi est à la base d'une partie des dispositions spéciales des contentieux administratifs du renseignement et du terrorisme et, dans un tout autre domaine, des pratiques anticoncurrentielles. Des considérations d'intérêt général peuvent enfin être prises en compte : protection des deniers publics pour le contentieux fiscal et exigences démocratiques pour le contentieux électoral.

Cette énumération non exhaustive permet d'établir *a minima* que la cohérence intrinsèque des règles procédurales spéciales tient bien à un éventail de justifications parcellaires. Il est difficile de dépasser ce premier constat. Parvenir à une conclusion plus approfondie supposerait de mener une analyse détaillée et différenciée de chaque règle spéciale, afin de déterminer si, et le cas échéant comment, celle-ci pourrait être rattachée à l'une des finalités générales précédemment identifiées. Toutefois, les contraintes inhérentes au format de la présente étude ne nous permettent pas d'engager une telle démarche.

## 2°) Une cohérence extrinsèque

La cohérence extrinsèque des contentieux spéciaux s'apprécie par rapport aux règles du contentieux général auxquelles ils dérogent.

L'argument de l'expérimentation est parfois utilisé pour justifier l'existence de règles spéciales. La raison d'être des contentieux spéciaux tiendrait ici à ce qu'ils constitueraient un « laboratoire du procès administratif »<sup>145</sup>. L'hypothèse de « droits éclairés » ou « d'avant-garde » fut formulée à l'origine par le président Daniel Labetoulle<sup>146</sup>. L'idée défendue est que certaines règles procédurales seraient d'abord consacrées dans des contentieux particuliers avant d'être ensuite généralisées à l'ensemble du contentieux en cas d'évaluation positive de leur efficacité. Des cas de translation normative de cet ordre – du spécial vers le général – existent bel et bien. Plusieurs exemples peuvent être cités : impossibilité de soulever par voie d'exception l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un acte réglementaire<sup>147</sup> ; la règle

---

<sup>145</sup> *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?*, Dossier spécial, AJDA 2020, p. 204 et s.

<sup>146</sup> Labetoulle D., *Bande à part ou éclairé ?* AJDA 2013, p. 1897.

<sup>147</sup> Cette règle a d'abord été posée en droit de l'urbanisme (art. L. 600-1 c. urba.) avant d'être étendue à l'ensemble du contentieux par le Conseil d'Etat (CE, ass., 18 mai 2018, Fédération des finances et des affaires éco. de la CFDT, n°414583, Lebon). Il est à noter que la règle jurisprudentielle générale est plus stricte que la règle écrite spéciale. En droit de l'urbanisme, l'irrecevabilité de l'exception ne joue qu'après l'expérimentation d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document d'urbanisme. En contentieux général, elle est immédiate et absolue.

dite de la cristallisation des moyens<sup>148</sup> ; repli de la pratique de l'économie des moyens<sup>149</sup> ; institution du juge unique<sup>150</sup> ; la règle selon laquelle, « lorsque le juge de l'excès de pouvoir est saisi par un tiers d'une décision d'autorisation qui est, en cours d'instance, soit remplacée par une décision de portée identique soit modifiée dans des conditions qui n'en altèrent pas l'économie générale, le délai ouvert au requérant pour contester le nouvel acte ne commence à courir qu'à compter de la notification qui lui est faite de cet acte »<sup>151</sup>, etc.

Pour autant, aussi séduisante qu'elle puisse paraître *a priori*, la thèse des règles spéciales expérimentales peine à convaincre. Dans les exemples précités, la consécration de la règle spéciale n'a jamais poursuivi de visée expérimentale. En effet, lorsqu'une règle ou une procédure s'insèrent dans un protocole expérimental, celui-ci est généralement explicite. Il repose alors sur deux piliers : l'évaluation des résultats et l'anticipation d'une pérennisation ou d'une généralisation de la règle provisoire ou spéciale. Ces éléments font défaut pour les dispositions spéciales du Titre VII du Livre VII du CJA. Leur genèse ne fait pas apparaître de démarche empirique. En revanche, on peut tout à fait admettre que plusieurs de ces dispositions spéciales aient pu servir de modèle à l'occasion de réformes textuelles ou jurisprudentielles ultérieures. En pareil cas, il est alors préférable de décerner à la règle spéciale le statut de règle innovante et pionnière plutôt qu'expérimentale.

La cohérence extrinsèque des règles spéciales n'en demeure pas moins démontrable mais par un autre biais. L'unité des règles du contentieux administratif, pour nécessaire qu'elle soit, n'est pas un impératif absolu. Elle peut s'accommoder de quelques particularismes afin que les spécificités de certains contentieux puissent être prises en compte au travers de règles procédurales spéciales. Cependant, ces particularismes doivent reposer sur de « solides justifications » car « à trop le [à propos du contentieux de l'urbanisme] distinguer du contentieux administratif général, on introduirait une forme de désordre et on s'exposerait, en outre, à des critiques sur le terrain de l'égalité devant la justice »<sup>152</sup>. Chaque projet de règle

---

<sup>148</sup> La règle selon laquelle le juge, saisi d'une demande motivée en ce sens, peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués fut consacrée par le décret n°2013-879 du 1<sup>er</sup> oct. 2013 dans le contentieux des permis de construire, de démolir ou d'aménager (anc. art. R. 600-4 c. urba). Elle fut transposée en contentieux général par le décret JADE n°2016-1480 du 2 novembre 2016 (art. R. 611-7-1 CJA). Depuis le décret n°2018-617 du 17 juill. 2018, un régime dérogatoire est de nouveau en vigueur en contentieux de l'urbanisme où la cristallisation des moyens est désormais automatique passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense (art. R. 600-5 c. urba).

<sup>149</sup> La loi n°2000-1208 du 13 novembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a apporté une dérogation importante à la pratique contentieuse de l'économie des moyens en matière d'urbanisme. En effet, la juridiction administrative qui annule un acte intervenu en matière d'urbanisme doit « se prononc[r] sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation » (art. L. 600-4-1 c. urba). Cette redéfinition de l'office du juge n'a pas été reprise en contentieux général. Toutefois, une importante jurisprudence s'en est inspirée, dans une certaine mesure (CE, sect., 21 déc. 2018, Société Eden, n°409678, Lebon).

<sup>150</sup> D'abord instaurée dans le contentieux de la reconduite à la frontière par la loi n°90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, la figure du juge unique a été par la suite étendue à de nombreux litiges (art. R. 222-13 CJA).

<sup>151</sup> CE, ass., 15 avr. 1996, Institut de radiologie, n° 128997, Lebon. Ce principe avait déjà été posé dans le contentieux des permis de construire (CE, ass., 23 mars 1973, Compagnie d'assurances l'Union, n° 80513, Lebon).

<sup>152</sup> *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, Rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, 25 avril 2013.

spéciale, avant sa concrétisation, devrait donc subir une sorte de test de nécessité de la part de ses promoteurs afin que ces derniers évaluent *ex ante* si cette règle répond effectivement à un besoin spécifique du contentieux dans lequel elle a vocation à s'appliquer. A partir de cette hypothèse, la cohérence extrinsèque d'une règle particulière est vérifiable dans deux situations distinctes selon qu'elle vise une situation inédite ou bien qu'elle déroge à une norme présente en contentieux général. Dans les deux situations, il appartient à l'auteur de la norme de s'assurer de sa nécessité.

Seul un passage au crible de l'ensemble des règles spéciales – qu'elles soient dérogatoires ou inédites – permettrait d'identifier, pour chacune d'entre elles, sa justification. Pour des raisons déjà évoquées, ce travail d'orfèvrerie juridique n'est pas réalisable dans le cadre de la présente étude. S'il n'est donc pas possible de tirer des conclusions absolument définitives, nous pouvons néanmoins affirmer, au regard des éléments analysés, que les dispositions spéciales du Titre VII ne sont pas entachées d'une incohérence matérielle manifeste. En revanche, notre jugement est beaucoup plus réservé en ce qui concerne leur cohérence formelle.

## 2-2 Une cohérence formelle perfectible

La cohérence formelle de la spécialisation des contentieux est, en effet, beaucoup plus incertaine. Des pistes d'amélioration peuvent être explorées à partir de la constatation des imperfections actuelles.

La première d'entre elles saute aux yeux et a trait à l'emplacement choisi dans le CJA pour faire figurer le Titre VII consacré aux « dispositions spéciales ». Il paraît, en effet, assez peu logique *a priori* que ce titre ait été intégré au Livre VII sur « Le jugement » alors que les règles spéciales concernent l'ensemble des phases du procès administratif. Ce choix baroque a sa part de mystère et n'a pas été explicité par les rédacteurs du CJA ou ses commentateurs de l'époque. Des clés de compréhension ont été toutefois récemment fournies par Jacques Arrighi de Casanova et Jacques-Henri Stahl. Ces derniers, dans une contribution parue dans les mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, expliquent que le choix du Titre VII fut « une solution par défaut, impliquée par la contrainte de la numérotation telle qu'elle était alors conçue et par le choix du plan qui avait conduit à utiliser à plein les neuf livres qu'autorisait cette conception de la numérotation ». Pour les auteurs, il s'agit bien « d'une malformation (...) dont les inconvénients se sont accusés avec le temps » et qui justifierait « un peu de chirurgie »<sup>153</sup>. Celle-ci pourrait consister à déplacer, par exemple, les actuelles « Dispositions spéciales » du Titre VII dans un nouveau Livre X sans que les exigences de la numérotation y fassent obstacle. Ce transfert pourrait d'ailleurs être l'occasion d'une réflexion autour de la formulation de l'intitulé de ce nouveau Livre.

La refonte de la structure du code est un premier pas nécessaire mais insuffisant. Une réforme du contenu des « Dispositions spéciales » s'impose également. Un premier travail d'extraction doit être réalisé. Plusieurs « faux contentieux spéciaux » n'y ont pas leur place. C'est le cas notamment des dispositions contenues dans l'actuel chapitre 1<sup>er</sup> du Titre VII qui

---

<sup>153</sup> Arrighi de Casanova J. et Stahl J.-H., *Quand le code de justice administrative devient adulte*, in Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, Dalloz, 2019, p. 55 (spéc. pp. 65-66).

sont relatives à la saisine du Tribunal des conflits<sup>154</sup> et au mécanisme des questions préjudicielles entrantes et sortantes<sup>155</sup>. Ces procédures préalables et incidentes sont, de fait, détachables du règlement d'un contentieux administratif. Le cas de l'actuel Chapitre 1<sup>er</sup> bis sur la question prioritaire de constitutionnalité est un peu différent. Il s'agit certes d'une procédure incidente mais qui renferme des règles contentieuses spéciales. Il n'est donc pas illogique qu'elle demeure dans le champ des contentieux administratifs spéciaux.

A un autre niveau, la question des représentations formelles de la spécialisation nécessite une attention particulière. Une plus grande homogénéité en la matière est souhaitable et pourrait être recherchée. La technique dite du « code pilote/code suiveur », qui consiste à reprendre *in extenso* dans un code, à titre informatif, les dispositions présentes dans un autre code, a été abandonnée au début des années 2000. A l'heure du numérique, où la navigation entre les codes est facilitée grâce aux liens hypertextes, renouer avec ce procédé légistique n'apporterait aucun gain du point de vue de l'objectif d'harmonisation du corpus des dispositions spéciales. En revanche, la question du rapatriement dans le CJA de l'ensemble des règles procédurales spéciales, qui sont aujourd'hui éparpillées dans de multiples textes et codes, mériterait d'être posée. Le CJA, en effet, n'a-t-il pas vocation à accueillir l'ensemble des dispositions relatives à la procédure administrative contentieuses, fussent-elles spéciales ? L'idée de conférer au CJA une position de monopole est à l'évidence chimérique en l'état actuel de la politique de codification. A défaut d'*aggiornamento* de cette nature, il serait souhaitable, à tout le moins, qu'une harmonisation des modalités de renvoi puisse intervenir. Par exemple, lorsque les règles spéciales sont contenues dans un autre code que le CJA, ce dernier pourrait faire référence aux dispositions précises du code-source plutôt que d'opérer un renvoi indéterminé à celui-ci. L'accès aux règles spéciales serait ainsi facilité, de même que leur identification. Les hypothèses de double spécialisation sont également source de complexification. Lorsque des règles spéciales sont contenues à la fois dans le CJA et dans un autre code, il serait certainement plus approprié de les rassembler dans un seul et même code, quel qu'il soit. Resterait enfin à résoudre la difficulté tenant à l'existence de dispositions formellement différentes mais matériellement identiques à celles consacrées en contentieux général. L'exigence de simplification justifierait la suppression de ces dispositions purement répétitives.

La consécration d'un Livre X poserait une ultime question, à la frontière du formel et du substantiel, celle de son périmètre. L'ambition de rassembler les règles procédurales spéciales en un même lieu ne pourrait être atteinte qu'à la condition que tous les contentieux où de telles règles sont consacrées y soient réunis. Or, à l'heure actuelle, plusieurs absents de marque ne figurent pas parmi les « dispositions spéciales » : le contentieux de l'environnement, le contentieux de l'éducation, le contentieux des agents civils et militaires, le contentieux du stationnement payant etc. L'incorporation de ces nouveaux contentieux pourrait s'accompagner d'une réorganisation des différents chapitres afin que ceux-ci ne soient plus dépeints comme un « maquis difficilement pénétrable de dispositions hétéroclites »<sup>156</sup>. L'exigence de cohérence est plus que jamais au cœur des évolutions à venir.

---

<sup>154</sup> L'unique disposition (Art. R. 771-1 CJA) ne fait que renvoyer à la loi du 24 mai 1872 et au décret du 27 février 2015.

<sup>155</sup> Art. R. 771-2 à R. 771-2-2 CJA

<sup>156</sup> Arrighi de Casanova J. et Stahl J.-H., *art. préc.*, p. 66.

