



HAL
open science

D'une cause à l'autre : décristalliser la requête, réformer la saisine du juge administratif

Pierre-Olivier Rigau

► To cite this version:

Pierre-Olivier Rigau. D'une cause à l'autre : décristalliser la requête, réformer la saisine du juge administratif. *Actualité juridique Droit administratif*, 2024, 1, pp.25. halshs-04390829

HAL Id: halshs-04390829

<https://shs.hal.science/halshs-04390829v1>

Submitted on 12 Jan 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

D'une cause à l'autre : décrystalliser la requête, réformer la saisine du juge administratif

Par Pierre-Olivier RIGAUDEAU

Maître de conférences en droit public – Université Paris-Panthéon-Assas

CRDA – Institut Cujas

Ce document constitue la version finale de l'article du même nom précédemment publié dans l'*A.J.D.A.* Dalloz, 2024, n° 1, étude p. 25.

Résumé : Malgré ses soixante-dix ans, le maintien de la jurisprudence *Société Intercopie* est discutable car celle-ci n'atteint pas ses objectifs de régulation du contentieux mais alourdit au contraire le traitement des requêtes. L'abandon de cette jurisprudence mettrait en évidence le caractère suranné des règles relatives à la motivation de la requête introductive d'instance devant le juge administratif. Revenir sur la jurisprudence *Société Intercopie* implique, par voie de conséquence, de s'interroger sur une nouvelle forme d'introduction de l'instance. Le mode actuel de saisine du juge par requête pourrait ainsi être avantageusement remplacé par une simple déclaration de recours.

*

La simplification de la saisine du juge administratif doit figurer parmi les réflexions sur la justice administrative de demain. À ce titre l'application conjuguée de la jurisprudence *Société Intercopie* et de la règle de la motivation des requêtes prévue à l'article R. 411-1 du code de justice administrative conduit à faire de la saisine du juge administratif un acte grevé de formalités obsolètes qui nuisent à son efficacité.

S'en prendre à la jurisprudence *Société Intercopie*¹ a-t-il encore un sens, présente-t-il toujours un intérêt au-delà des justes commémorations dues à cette nouvelle septuagénaire ? La réflexion a été maintes fois faite : « Il n'y a pas de jurisprudence plus critiquée que celle dont procède la décision *Société Intercopie* »². Pour mémoire, cette jurisprudence implique qu'à l'expiration du délai de recours contentieux, les moyens soulevés par le requérant sont irrecevables s'ils sont fondés sur une cause juridique nouvelle.

Elle trouve ses origines dès 1924 avec un arrêt *Jourda de Vaux* dans le plein contentieux contractuel³. La décision *Société Intercopie* n'intervient que dans un second temps, en 1953, afin d'étendre la notion de cause comme source d'irrecevabilité de moyens tardifs

¹ CE, Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, req. n° 9772, *Rec.*, p. 88 ; note M. L., S., 1953, III, p. 77.

² J.-C. BONICHOT, P. CASSIA, B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2022, commentaire n° 65-66, p. 1090 s.

³ CE, 16 mai 1924, *Jourda de Vaux*, *Rec.*, p. 483.

au contentieux de la cassation. L'année suivante, l'extension continue au domaine du recours pour excès de pouvoir⁴.

Avec cet arrêt, deux causes juridiques sont distinguées dans le contentieux de l'annulation (entendu largement comme incluant aussi bien la cassation que l'excès de pouvoir) : la légalité externe qui tient à la façon dont la décision contestée est rendue, et la légalité interne tenant à son contenu. Chacune comporte diverses catégories de moyens. En excès de pouvoir, la légalité externe regroupe les moyens relatifs à l'incompétence de l'auteur de la décision et l'existence de vices de forme et de procédure. La légalité interne regroupe les divers moyens tendant à contester le bien-fondé d'une décision se rapportant au contenu de celle-ci, par violation directe de la loi, à ses motifs, par erreur de droit, de qualification juridique des faits ou de fait, et de son but, par détournement de pouvoir⁵. Les moyens de cassation sont assez proches. La légalité externe, ou plutôt, la régularité externe, comprend la compétence des juridictions, le respect des règles de procédure, comme le principe du contradictoire ou la composition des juridictions, et le respect des règles de forme avec notamment la question de la motivation de la décision. La légalité interne ou bien-fondé, comprend, pour l'essentiel, deux grandes catégories de moyens ; principalement les moyens se rattachant à l'erreur de droit mais aussi des moyens de nature davantage factuelle : dénaturation ou qualification juridique des faits, exactitude matérielle des faits⁶.

Pour prendre un exemple, le requérant qui, dans le délai de recours contentieux n'a saisi le juge administratif d'une requête ne contenant que l'énoncé d'un moyen d'erreur de droit peut formuler, à l'expiration du délai de recours, l'ensemble des autres moyens relevant de la légalité interne comme un moyen d'erreur de qualification juridique des faits. En revanche, il n'est plus recevable à formuler des moyens se rapportant à la légalité externe tels que l'existence de vices de procédure.

En conjuguant les effets de la jurisprudence *Société Intercopie* aux règles de saisine de la juridiction administrative énoncées notamment à l'article R. 411-1 du code de justice administrative aux termes duquel la requête « *contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* », il en résulte, de façon excessivement formaliste, que l'auteur d'une requête est tenu dans le délai du recours contentieux de soulever des moyens se rattachant à chacune des deux causes juridiques du contentieux de la légalité s'il veut préserver la possibilité de soulever tout nouveau moyen à l'expiration du délai de recours.

Or, un tel mode de cristallisation de la requête et de régulation du contentieux est aujourd'hui dépassé – des techniques plus efficaces existent – et contreproductif – par contrecoup, le juge se retrouve à devoir répondre à des moyens de pure forme n'ayant été soulevés que pour contourner la jurisprudence *Société Intercopie*. Les réflexions tendant à

⁴ CE, 19 mars 1954, *Chambre de commerce de Brazzaville*, *Rec.*, p. 167 ; CE, Ass., 15 juillet 1954, *Société des Acieries et Forges de Saint-François*, *Rec.*, p. 482 ; concl. LAURENT, *R.P.D.A.*, 1954, p. 205.

⁵ Pour une présentation traditionnelle de ces différents moyens : R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 1020 s., § 1209 s.

⁶ J. MASSOT *et alii*, *Le Conseil d'État, juge de cassation*, Berger Levrault, 6^e éd., 2018, p. 101 s., § 103 s.

l'abandon de cette jurisprudence soulèvent une question encore plus générale tenant au mode de saisine du juge administratif : est-il pertinent d'avoir à soutenir dès le stade de la requête des moyens dès lors que ceux-ci ont vocation à être développés par le mémoire ampliatif ?

L'abandon tant de fois réclamé de la jurisprudence *Société Intercopie* (I.) devrait conduire à une réflexion plus générale vers un nouveau mode de l'introduction de l'instance (II.).

I. L'abandon d'*Intercopie*

En dépit de l'attachement « mystérieux »⁷ que lui porte le Conseil d'État, la jurisprudence *Société Intercopie* semble faire l'unanimité contre elle⁸. Pourtant, comme d'autres l'ont déjà souligné, cette jurisprudence n'est ni nécessaire ni efficace. Elle pourrait dès lors être aisément abandonnée au profit d'ailleurs d'une meilleure régulation du contentieux susceptible de bénéficier à l'ensemble de la juridiction administrative.

A. L'absence de nécessité

La démonstration de l'absence de nécessité juridique de la jurisprudence *Société Intercopie* a été faite à plusieurs reprises⁹. Il est difficile de ne pas voir à travers cette jurisprudence un pur instrument de régulation du contentieux qui, à défaut d'être assumé comme tel, a été maquillé par le Conseil d'État d'un habillage théorique habile dont le résultat a fini par séduire son propre créateur.

1. Un instrument de régulation du contentieux non assumé

Bien que de nombreux écrits des membres du Conseil d'État affirment le contraire¹⁰, la jurisprudence *Société Intercopie* demeure avant tout un instrument de régulation du contentieux qui ne dit pas son nom. Le président Odent lui-même le reconnaît à demi-mot

⁷ B. SEILLER, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe », in B. DEFOORT, B. LAVERGNE (dir.), *Juger de la légalité. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, p. 55.

⁸ Pour un exemple rare de fronde interne à la juridiction administrative contre cette jurisprudence : TA de Lyon, Plén., 9 décembre 1998, *Masson*, req. n° 9703703, concl. É. Kolbert, *A.J.D.A.*, 1999, p. 448 – jugement acceptant la recevabilité d'un moyen fondé sur une cause juridique nouvelle mais resté sans lendemain et directement annulé par CAA de Lyon, 21 décembre 2000, *ANPE c. Masson*, req. n° 99LY00668.

⁹ Pour des critiques récentes : D. BAILLEUL, « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *D.A.*, 2008, n° 4, étude 9 ; B. SEILLER, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe », préc.

¹⁰ Chron. J. FOURNIER ET G. BRAIBANT, *A.J.D.A.*, 1956, p. 223.

dans son cours de contentieux administratif en soulignant le lien entre l'apparition de la jurisprudence *Société Intercopie* et l'encombrement de la juridiction administrative¹¹.

La coïncidence est trop troublante pour en être une. La jurisprudence *Société Intercopie* naît en 1953, c'est-à-dire la même année que le décret-loi à l'origine de la création des tribunaux administratifs¹². Comme le souligne l'exposé des motifs de ce texte, la situation est alors critique : le stock d'affaires à juger ne cesse de croître avec un arriéré de 24.000 affaires en 1953 contre 15.000 en 1947 et les délais de jugement sont toujours plus longs. Derrière la crainte avancée du déni de justice, la légitimité même de la justice administrative à remplir sa mission est en cause.

La jurisprudence *Société Intercopie* prend place parmi un attirail de mesures nouvelles destinées à rationaliser le contentieux et à accroître l'efficacité du traitement des demandes¹³. Parmi ces mesures, la plus importante est évidemment celle évoquée à l'instant avec le transfert de la compétence de droit commun du contentieux administratif du Conseil d'État aux conseils de préfecture transformés en tribunaux administratifs¹⁴.

Or, à cette époque, la palette des instruments de régulation du contentieux n'est guère étoffée et ne semble aller au-delà du triptyque toujours en vigueur concernant les règles de saisine du juge administratif : la règle de la décision préalable, le délai de recours contentieux de deux mois et – nous y reviendrons – les règles de motivation et de forme entourant la requête introductive d'instance¹⁵.

La jurisprudence *Société Intercopie* permet au juge administratif d'ajouter deux nouvelles cordes à son arc dans l'espoir de rationaliser l'instance. La première vise à encadrer plus rigoureusement le litige dans le délai de recours contentieux en contraignant l'auteur du recours à d'emblée choisir le terrain juridique – légalité externe et/ou interne – sur lequel il entend se placer pour demander l'annulation d'une décision tant administrative que juridictionnelle. La seconde corde, qui constitue le prolongement de la première, a pour objet de renforcer la cohérence du double degré de juridiction au moment où le Conseil d'État, avec les effets induits par la réforme des tribunaux administratifs, s'apprête à devenir

¹¹ R. ODENT, *Contentieux administratif*, t. 1, fasc. 1 à 3, Dalloz, rééd. 2007, p. 873-874 : « Pendant longtemps – écrit-il – la notion de cause juridique nouvelle ou distincte n'a eu cours que dans le contentieux de la pleine juridiction ; on semble l'avoir ignoré dans le contentieux de l'annulation [...] Vers 1950, à l'époque où les dossiers en instance paralysaient par leur nombre la juridiction du Conseil d'État, la jurisprudence devint moins libérale. »

¹² Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *J.O.R.F.*, 1^{er} octobre 1953, p. 8593.

¹³ La jurisprudence *Société Intercopie* est concomitante des jurisprudences relatives à l'irrecevabilité des requêtes non motivées même si après l'expiration du délai de recours contentieux, des moyens ont été développés par un mémoire ampliatif (CE, 1^{er} juin 1953, *Vasnier, Rec.*, p. 254) et à l'absence de réouverture du délai de recours contentieux par une décision confirmative (CE, 4 avril 1952, *Gerband, Rec.*, p. 211).

¹⁴ Art. 2 du décret préc.

¹⁵ Ces règles bien connues et centenaires du droit administratif figurent aujourd'hui pour l'essentiel aux articles R. 411-1 et R. 421-1 s. du code de justice administrative. Le décret du 30 septembre 1953 précité les rend explicitement en vigueur pour la saisine des nouveaux tribunaux administratifs (art. 3 et 5) ; chron. H. BONNEAU, « La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs », *D.*, 1955, p. 11.

un véritable juge d'appel¹⁶. Elle conduit à limiter la possibilité, en appel, d'émettre une contestation qui n'aurait pas été soumise au juge de première instance. Venant limiter le principe tenant à la recevabilité des moyens nouveaux en appel, la jurisprudence *Société Intercopie* implique l'impossibilité de soulever en appel des « demandes nouvelles », c'est-à-dire des moyens nouveaux fondés sur une cause juridique qui n'aurait pas été débattue en première instance¹⁷. L'encadrement des moyens nouveaux fondés sur une cause juridique distincte répond à la nécessité ressentie par le Conseil d'État de construire son nouvel office du juge d'appel.

2. Des justifications théoriques insatisfaisantes

La pérennité de la jurisprudence *Société Intercopie* tient en bonne partie au fait qu'elle repose sur une notion cardinale du droit processuel mais dont l'usage et l'extension à la sphère du contentieux de l'annulation sont contestables.

La force de cette jurisprudence repose, d'un point de vue théorique, sur celle de la notion de cause juridique. Cette dernière, venue du droit civil, fait l'objet de définitions variables sinon vagues. Henri Motulsky la définissait comme « constituée par les circonstances de fait invoquées en vue d'établir le droit subjectif par lequel se traduit juridiquement la prétention soumise au juge »¹⁸. En contentieux administratif, la cause juridique d'une décision de justice a pu être présentée comme « tout ce qui en fait la substance ; elle n'englobe pas seulement la conclusion du raisonnement auquel s'est livré le juge, mais aussi toutes les constatations qui ont emporté sa conviction ; elle est constituée par l'ensemble formé qui y ont conduit »¹⁹. De façon plus générale, la cause est considérée comme le fondement juridique de la demande en justice – soit l'armature théorique à laquelle se rattachent les moyens développés par le requérant pour établir ses conclusions. L'impossibilité de faire évoluer la cause juridique de la demande au-delà du délai de recours contentieux est justifiée par le principe de l'immutabilité de l'instance dont l'effet principal est de figer les conclusions du demandeur à l'expiration de ce délai. Passé le délai de recours, le cadre de la contestation juridique engagée n'est plus censé évoluer ; « en ouvrant l'instruction, le demandeur, en droit civil, le parquet, en droit pénal, le requérant, en droit administratif, en fixent les limites et la portée ; ils ne peuvent par la suite, ni élargir ces limites, ni modifier cette portée ; ils ne peuvent, notamment donner à leur action une cause nouvelle »²⁰. Développer une nouvelle cause juridique à l'issue du délai de recours contentieux est assimilé à une demande nouvelle et est irrecevable en vertu ce principe d'immutabilité.

¹⁶ Art. 2 décret n° 53-934 du 30 septembre, préc.

¹⁷ Concl. J. KHAN sur CE, Sect., 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *A.J.D.A.*, 1956, p. 164 s.

¹⁸ H. MOTULSKY, « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », *D.*, 1964, chron. 235.

¹⁹ Concl. JACOMET sur CE, Ass., 10 décembre 1954, *Cru e.a.*, *D.*, 1955, p. 198.

²⁰ Chron. J. FOURNIER ET G. BRAIBANT, *A.J.D.A.*, 1956, p. 223, préc.

Autant ce cadre général paraît-il admissible autant la détermination du nombre de causes juridiques dans le contentieux de l'annulation est davantage sujette à discussion²¹. Comme ne manquait pas de le faire remarquer le président Odent, jusqu'à l'arrêt *Société Intercopie*, « on semble avoir estimé que l'objet de la demande – qui ne pouvait être que l'annulation de la décision attaquée – avait nécessairement une cause juridique unique : l'illégalité de cette décision »²².

Le revirement opéré par la décision *Société Intercopie* – au-delà des motifs réels mais cachés de régulation du contentieux – tient désormais à l'idée sinon à la croyance que le fondement juridique de la demande dans le contentieux de l'annulation se dédouble : « le requérant qui entend faire censurer l'irrégularité d'un acte administratif (son illégalité externe) ne demande pas exactement la même chose que celui qui prétend en faire constater l'illégalité interne. Celui-ci dénie tout droit à l'administration de faire ce qu'elle a fait ; celui-là lui fait seulement grief de l'avoir fait comme elle l'a fait »²³. Une telle distinction reposerait sur la nouvelle présentation des moyens de légalité faite par François Gazier, alors auditeur au Conseil d'État, dans son étude publiée dans la collection dirigée par l'institution²⁴. Le requérant ne demanderait pas la même chose à l'administration et à son juge selon qu'il se fonde sur des moyens de légalité externes ou internes.

Cette position n'est guère réaliste. Le juge administratif doit se garder de la tentation de s'estimer le mieux à même de déterminer ce que le requérant souhaite vraiment²⁵ : lorsque l'on veut obtenir l'annulation d'une décision – qu'elle soit administrative ou juridictionnelle – tous les moyens qu'ils soient de légalité externe ou interne ont vocation à être soulevés pour parvenir à cette fin. Les conséquences à tirer de la décision d'annulation n'interviennent que dans un second temps. Au demeurant, contrairement à ce qu'affirmait le commissaire du gouvernement Kahn concluant sur l'arrêt *dame veuve Ginestet*, celles-ci ne dépendent pas de la cause juridique à laquelle se rattachent les motifs de l'annulation mais des moyens retenus pour fonder cette annulation. L'utilisation par le juge administratif de son pouvoir d'injonction en témoigne : la possibilité de prescrire à l'administration de prendre une nouvelle décision est fonction des motifs qui fondent l'annulation et non de leur cause.

L'impossibilité de soulever des moyens se rattachant à une cause juridique nouvelle à l'expiration du délai de recours contentieux connaît des exceptions qui n'apparaissent pas en cohérence avec le principe de l'immutabilité de l'instance. Lorsqu'ils sont d'ordre public des moyens nouveaux se rattachant à une cause juridique distincte peuvent toujours être

²¹ Dans d'autres types de plein contentieux, la pluralité des causes juridiques prête moins le flanc à la critique notamment en matière de responsabilité indemnitaire ou contractuelle car le moyen s'identifie alors à la cause et fonde l'action, par exemple, en demandant la mise en jeu d'une responsabilité contractuelle ou extracontractuelle.

²² R. ODENT, *Contentieux administratif*, t. 1, préc., p. 873.

²³ Concl. KHAN sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *A.J.D.A.*, 1956, p. 164.

²⁴ F. GAZIER, « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *E.D.C.E.*, 1951, p. 77.

²⁵ C. BROUELLE, « Ce que le requérant veut, au fond », *A.J.D.A.*, 2023, p. 1.

soulevés à l'expiration du délai de recours contentieux²⁶. Si dérogatoires soient les moyens d'ordre public, il n'est guère aisé dans un tel cas de figure de les concevoir comme des demandes. Cela constituerait alors une exception majeure au principe d'immutabilité de l'instance et, lorsqu'un tel moyen serait directement soulevé par la juridiction, cela reviendrait à admettre que le juge puisse lui-même énoncer des demandes nouvelles en cours d'instance. Une telle prérogative n'est pas acceptable malgré les limites posées au principe d'interdiction de statuer *ultra petita*. D'ailleurs, l'existence de moyens d'ordre public n'est pas de nature à dispenser le requérant du respect du délai de recours contentieux pour le dépôt de sa requête.

La distinction entre légalité externe et interne apparaît dans toute sa fragilité. Les contours de celle-ci demeurent incertains et sous son apparente simplicité la répartition des différents moyens d'annulation entre ces deux causes ne va pas de soi et n'est pas dénuée d'ambivalence²⁷. L'attitude du Conseil d'État à l'égard des moyens d'ordre public souligne que celle-ci n'a pas le caractère fondamental qu'on prétend lui accorder et qu'il est le premier à se ménager la possibilité de s'extraire de ce carcan. Au-delà de la jurisprudence *Société Intercopie*, le traitement contentieux des légalités, interne et externe, n'induit aucune unité de régime juridique qui rendrait son maintien nécessaire²⁸.

B. L'absence d'efficacité

Paradoxalement, la question du fondement n'est que secondaire ; la pertinence de la jurisprudence *Société Intercopie* s'apprécie à l'aune de son utilité comme instrument de régulation du contentieux. Le même pragmatisme qui présida à sa création commande aujourd'hui son abandon. Les objectifs assignés à cette jurisprudence n'ont jamais été atteints et il est aisé de la contourner. Il existe aujourd'hui des techniques plus efficaces afin de renforcer la cohérence de l'instance dans le temps.

1. Une régulation contournée

²⁶ C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 8^e éd., 2021-22, p. 178, § 227. Par ex. CE, 15 juillet 2019, *Mme B... A...*, req. n° 421137.

²⁷ B. SEILLER, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe », préc. Tel est le cas par exemple de la compétence qui apparaît intrinsèquement liée à la substance de l'acte et dont le rattachement aux deux causes varie s'il s'agit d'un excès ou d'une incompétence négative.

²⁸ Les différentes catégories de moyens de légalité externe ne subissent pas toutes le même traitement contentieux, le vice d'incompétence étant nettement distingué des vices de forme et de procédure (cf. CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, req. n° 335033, *Rec.*, p. 649 ; chron. X. DOMINO, A. BRETONNEAU, *A.J.D.A.*, 2012, p. 195 ; étude C. MIALOT, *ibid.*, p. 1484 ; tribune B. SEILLER, *ibid.*, p. 1609 ; obs. O. BOSKOVIC, S. CORNELOUP, F. JAULT-SESEKE, N. JOUBERT et K. PARROT, *D.*, 2013, p. 324 ; étude S. GILBERT, *A.J.D.I.*, 2014, p. 16 ; étude R. BONNEFONT, *A.J.C.T.*, 2015, p. 388 ; concl. G. DUMORTIER, *R.F.D.A.*, 2012, p. 284 ; note P. CASSIA, *ibid.*, p. 296 ; étude R. HOSTIOU, *ibid.*, p. 423 et CE, Ass., 18 mai 2018, *CFDT Finances*, req. n° 414583, *Rec.*, p. 187, concl. A. BRETONNEAU ; chron. S. ROUSSEL et C. NICOLAS, *A.J.D.A.*, 2018, p. 1206 ; édito. T. PERROUD, *D.*, 2018, p. 278 ; G. LE CHATELIER, *A.J.C.T.*, 2018, p. 528 ; concl. A. BRETONNEAU, *R.F.D.A.*, 2018, p. 649).

La jurisprudence *Société Intercopie* est si aisée à contourner qu'elle n'est pas seulement inutile, elle est contreproductive. « En définitive, observe le président Odent, il suffit qu'un requérant ait invoqué, dans un contentieux de la légalité, au moins un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne dans le délai de recours contentieux pour qu'il puisse ensuite, jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur sa requête, invoquer n'importe quel moyen fondé sur quelque cause que ce soit : la fin de non-recevoir tirée du caractère de demande nouvelle ou de cause juridique distincte ne lui sera pas opposable. »²⁹

Lors du dépôt de la requête, l'énoncé d'au moins un moyen se rattachant à chacune des deux causes confère la liberté de soulever ultérieurement tout type de moyen nouveau. En pratique, un moyen se rapportant à la légalité externe est ajouté de façon artificielle à la contestation du fond d'une décision.

En excès de pouvoir, il est fréquent d'invoquer l'incompétence de l'auteur de l'acte en arguant par exemple du fait qu'il n'avait pas été destinataire des habilitations nécessaires ou, s'agissant d'un décret, que celui-ci aurait dû être pris en Conseil d'État ou encore, si le Conseil d'État a été consulté, que la version définitive du texte diffère de celle transmise à l'institution ou adopté par elle³⁰. En cassation, il suffit de faire valoir que la minute de la décision attaquée ne comporte pas les signatures requises ou encore que les mémoires des parties n'ont pas été correctement visés ni analysés³¹. L'insuffisance de motivation est aussi toujours utile à faire valoir pour la contestation des actes individuels et pour la cassation³².

L'on ne saurait faire grief aux requérants et à leur conseil de priver d'efficacité la jurisprudence *Société Intercopie* en se livrant à son détournement systématique. Il y a là une nécessité qui tient à la brièveté du délai de recours contentieux. En deux mois, c'est-à-dire dans le délai général fixé par les dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, il n'est pas possible d'attendre du requérant qu'il puisse d'emblée soulever l'ensemble des moyens à faire valoir contre une décision. Le choix d'exercer un recours et la recherche d'un avocat auront absorbé toute son activité. Il serait dès lors irresponsable, notamment lorsque le requérant est assisté par un avocat, de ne pas énoncer dans la requête – c'est-à-dire dans l'acte de saisine du juge – au moins deux moyens, fussent-ils manifestement infondés, se rattachant à chacune des causes. Bien souvent, le véritable travail d'écriture du recours ne débute qu'après le dépôt de la requête avec la préparation d'un mémoire complémentaire ou ampliatif où le requérant doit être libre de soulever tout moyen destiné à étayer ses conclusions. La possibilité de soulever des moyens nouveaux en cours d'instance garantit l'effectivité du droit au recours.

Inutile, la jurisprudence *Société Intercopie* est également inique. Elle introduit une différence de traitement injustifiée entre les requérants bien conseillés et les autres. Les publicistes et les amateurs de contentieux administratif ont appris à vivre avec *Intercopie* qui

²⁹ R. ODENT, *Contentieux administratif*, t. 1, préc., p. 874.

³⁰ Par ex., CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires e.a.*, req. n° 461962, point 6.

³¹ Par ex., CE, 5 avril 2023, *M. C... A... B...*, req. n° 462770, à mentionner aux *T.*, point 2.

³² Par ex., CE, 10 juillet 2023, *Mme A...*, req. n° 458534, point 5 (contestation d'une décision administrative) ou CE, 5 juillet 2023, *M. B...*, req. n° 467992, point 4 (cassation).

grâce à cette possibilité de contournement ne s'applique pas à eux. En revanche, pour de nombreux requérants exerçant directement leur recours ou conseillés par un avocat non spécialisé, cette jurisprudence demeure implacable³³. Son abandon constituerait un véritable progrès pour le justiciable³⁴.

Surtout, à rebours des effets de régulation recherchés, la jurisprudence *Société Intercopie* alourdit le travail du juge. Pourvu qu'ils soient opérants, le juge administratif est obligé de répondre aux moyens, même les plus artificiels, qui n'avaient été soulevés que pour se prémunir de la cristallisation des causes juridiques. Même inopérants, le juge doit tout de même prendre connaissance et examiner de tels moyens³⁵. Loin d'alléger le travail du juge administratif et de concentrer le débat contentieux, la jurisprudence *Société Intercopie* est au contraire à l'origine de sa dilution puisqu'elle incite, par réaction, à soulever des moyens formels auxquels il doit être répondu.

2. L'existence de techniques plus efficaces

Il est d'autant plus aisé de renoncer à la cristallisation des causes juridiques invocables dans le contentieux de l'annulation à l'expiration du délai de recours contentieux que des techniques juridiques plus efficaces permettent désormais de renforcer l'immutabilité de l'instance pour tendre vers une instruction plus rythmée. Les nouvelles valeurs promues par le Conseil d'État pour façonner l'office du juge de l'excès de pouvoir comme l'appréciation dynamique de la légalité, l'effet utile de son intervention, ou encore la systématisation du pouvoir d'injonction ont été accompagnées d'importantes réformes en vue d'améliorer le traitement contentieux et le tri des recours³⁶. Leur mise en œuvre pourrait être améliorée pour atteindre les objectifs que les promoteurs de la jurisprudence *Société Intercopie* s'étaient fixés : réduire et densifier l'instruction. Les outils sont là mais demeurent insuffisamment employés.

³³ Par ex., CE, 30 décembre 2011, *Najdi*, req. n° 342576, T., p. 986.

³⁴ Au soutien du maintien de la jurisprudence *Société Intercopie*, l'on pourrait faire valoir que son abandon reviendrait à étendre le champ de l'autorité de la chose jugée qui repose, aux côtés des notions de parties et d'objet sur la notion de cause (en ce sens, concl. É. Kolbert sur TA de Lyon, Plén., 9 décembre 1998, *Mason*, préc.). En passant de deux à une cause juridique dans le contentieux de l'annulation, il ne serait plus possible de demander au juge l'annulation d'une décision, précédemment contestée, en se fondant sur une cause juridique nouvelle qui n'aurait pas été initialement débattue. Toutefois, une telle possibilité demeure très théorique sinon fictive en raison des contraintes résultant du respect du délai de recours contentieux et de la jurisprudence relative aux décisions confirmatives. En pratique, dans le contentieux de l'annulation, il n'est pas possible de contester à nouveau la même décision administrative en se fondant sur une cause juridique distincte.

³⁵ M. GUYOMAR, B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 6^e éd., 2021, p. 519, § 903.

³⁶ B. DEFOORT, « Retour sur six ans d'application du décret JADE : inventaire et perspectives », *D.A.*, 2022, n° 12, étude 13 ; chron. C. MALVERTI, C. BEAUFILS, « Dynamique ou dynamite ? L'appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue », *A.J.D.A.*, 2020, p. 722.

Comme l'a déjà fait remarqué Bertrand Seiller, « l'immutabilité de l'instance [est] désormais textuellement assurée »³⁷ par de nouveaux instruments prévus au sein du code de justice administrative dont la portée et l'efficacité aurait dû aller de pair avec l'abandon de la jurisprudence *Société Intercopie*. À la cristallisation des causes juridiques, il aurait fallu substituer et non cumuler la cristallisation des moyens.

Cette cristallisation aux effets plus radicaux, mais dont la mise en œuvre est plus souple que la jurisprudence *Société Intercopie*, est permise par les dispositions de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative donnant au juge la possibilité « sans clore l'instruction, de fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux ».

Ce dispositif, créé par le décret *JADE* du 2 novembre 2016³⁸, généralise à l'ensemble du contentieux administratif les anciennes dispositions de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme prévoyant une telle cristallisation pour les seuls recours contre les autorisations d'urbanisme³⁹. Il prend place au sein de tout un ensemble de nouveaux outils destinés à rendre plus aisé le tri des requêtes et le travail du juge⁴⁰.

Bien que limitée à l'instance dont il en est fait usage⁴¹, son utilisation est plus radicale que l'application de la jurisprudence *Société Intercopie* qui permet de soulever des moyens nouveaux sans limitation de durée pourvu qu'ils se rattachent à une cause juridique invoquée dans le délai de recours contentieux. Son application est moins brutale car le couperet n'est pas aussi rigide que l'expiration de ce dernier délai. La cristallisation des moyens ne court qu'à compter d'un délai spécifiquement fixé par ordonnance et l'usage d'une « telle faculté n'est possible qu'après l'expiration du délai donné aux requérants pour répliquer au premier mémoire en défense »⁴². En matière de recours contre les décisions d'occupation du sol et contre les décisions en matière de construction de parcs éoliens mentionnées à l'article R. 311-5 du code de justice administrative, le pouvoir réglementaire est allé encore plus loin en rendant automatique la cristallisation des moyens « passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense »⁴³.

Avec pragmatisme, ces outils encadrent la possibilité de faire évoluer, en cours d'instance, le fondement juridique de la demande en rendant irrecevables les moyens

³⁷ B. SEILLER, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe », préc.

³⁸ Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

³⁹ R. NOGUELLOU, « Le contentieux de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2020, p. 230.

⁴⁰ Ces instruments consistent notamment en la procédure de désistement d'office à l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative ou la demande de mémoire récapitulatif prévue à l'article R. 611-8-1 du même code.

⁴¹ L'effet d'une ordonnance de cristallisation des moyens se limite à la seule instance introduite devant la juridiction qui décide de faire usage de cette faculté. Son emploi est sans incidence sur la recevabilité des moyens nouveaux en appel : CE, 13 février 2019, *Société Active immobilier*, req. n° 425568, *T.*, p. 918 ; concl. A. ILJIC, note O. MAMOUDY, *A.J.D.A.*, 2019, p. 822 ; obs. P. SOLER-COUTEAUX, *R.D.I.*, 2019, p. 231.

⁴² CE, 30 janvier 2020, *Robert*, req. n° 426346, *T.*, p. 920.

⁴³ Art. R. 611-7-2 du code de justice administrative et R. 600-5 du code de l'urbanisme.

nouveaux passé un délai singulièrement allongé par rapport au terme fixé par la jurisprudence *Société Intercopie*.

L'objectif tendant à assurer le respect de l'immutabilité de l'instance et la cohérence de l'instruction pâtit moins d'un manque d'instruments juridiques que de résistances culturelles. Il est vrai que les récentes évolutions du contentieux administratif tant jurisprudentielles que réglementaires ne font guère l'unanimité⁴⁴. L'usage des ordonnances de cristallisation des moyens fondées sur l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative pourrait être davantage systématisé. Pour préserver l'effet utile de telles dispositions, encore faut-il que le défendeur – en général l'administration – produise son mémoire en défense dans un délai raisonnable. Or, en pratique, tel n'est pas le cas. Certaines administrations, qu'ils s'agissent de collectivités territoriales ou d'administrations de l'État, ont pour principe d'attendre la toute fin de l'instruction pour produire leur défense. Il n'est pas rare, après de longs mois de silence, que le juge administratif se résolve à prononcer la clôture de l'instruction seulement pour forcer ces dernières à lui communiquer leurs écritures qu'il doit alors transmettre au requérant en rouvrant l'instruction.

Le débat relatif à la cristallisation des causes juridiques et des moyens rejoint ainsi celui de l'économie de l'instance et de son instruction. Pour assurer la régulation du contentieux, l'utilisation bien pensée de la palette d'outils à disposition du juge administratif apparaît préférable au maintien d'une jurisprudence archaïque.

Afin d'assurer la cohérence du procès administratif et pour tenir les délais, il serait de bonne pratique que la communication d'un recours à l'administration s'accompagne d'emblée d'une date de clôture de l'instruction qui contraigne cette dernière à fournir ses observations de défense dans un délai raisonnable. La communication du premier mémoire en défense au requérant pourrait être accompagnée de façon plus systématique d'une ordonnance de cristallisation des moyens. Des lignes directrices pourraient en ce sens être adressées aux chefs de juridiction afin de promouvoir une utilisation uniforme de ces dispositifs à l'ensemble du territoire⁴⁵. Une telle limitation nuancée de la faculté de soulever de nouveaux moyens en cours d'instance conjuguée à l'usage systématique de la clôture d'instruction apporterait des restrictions au droit au recours qui paraissent bien relatives par rapport au gain qui en résulterait pour la tenue du procès administratif et le raccourcissement du délai de jugement⁴⁶.

⁴⁴ P. CASSIA, « L'inquiétante justice administrative de demain », *D.*, 2016, p. 2475. Une critique interne à la juridiction administrative est également nettement perceptible à travers le recours formé par l'un des deux syndicats de magistrats administratifs : CE, 13 février 2019, *Syndicat de la juridiction administrative*, req. n° 406606.

⁴⁵ Telle pourrait être le rôle, en concertation avec la section du contentieux du Conseil d'État, de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives à qui le pouvoir réglementaire attribue la fonction de veiller « à la diffusion de bonnes pratiques destinées à favoriser l'accomplissement de leurs missions par les juridictions, et peut formuler à cet effet toute recommandation utile » (art. R. 112-1 du code de justice administrative).

⁴⁶ D'après des données fournies par B. Defoort (*in* « Retour sur six ans d'application du décret JADE : inventaire et perspectives », *D.A.*, préc.), le nombre d'ordonnances de cristallisation des moyens prises à l'échelon national sur le fondement de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative est passé

Toutes ces pistes permettraient de faire oublier sans tristesse la jurisprudence *Société Intercopie* ; celle-ci abandonnée, comment saisir le juge administratif ?

II. Un nouveau mode d'introduction de l'instance, de la requête à la déclaration

Les conséquences principales de la jurisprudence *Société Intercopie* tiennent au formalisme de la requête. Cette jurisprudence contraint le praticien avisé à soulever dans l'acte de saisine du juge deux moyens distincts se rattachant à chacune des causes juridiques du contentieux de l'annulation (légalité externe et légalité interne) pour se réserver la possibilité de soulever ultérieurement tout moyen de légalité. L'abandon de cette jurisprudence et de la dualité des causes juridiques dans le contentieux de l'annulation aurait des répercussions sur le contenu même de la saisine du juge administratif, c'est-à-dire sur la forme de la requête. Celle-ci pourrait ne comporter que l'énoncé d'un seul moyen sommairement développé au lieu d'au moins deux.

Que resterait-il alors de la requête ? Une telle mise à nu rendrait d'autant plus visible le formalisme suranné de celle-ci dont l'exposé des faits et des moyens n'apparaît pas nécessaire à ce stade de l'instance. La requête consiste en un exercice formel, il ne sert à rien de la motiver. Celle-ci pourrait avantageusement être remplacée par une simple déclaration de recours.

A. La requête, un exercice purement formel

La saisine du juge administratif est un acte formel qui n'a pas pour fonction d'exposer l'argumentation des requérants. Les règles d'introduction de l'instance sont communes à la cassation et aux juridictions du fond⁴⁷. Celles-ci sont communément régies par l'article R. 411-1 du code de justice administrative⁴⁸. Leurs origines remontent aux formes requises pour introduire une requête devant le Conseil du Roi ultérieurement reprises pour la saisine du Conseil d'État⁴⁹.

« de 2103 en 2018 à 1142 en 2019 et 225 en 2020 ». Ces faibles chiffres témoignent de l'intérêt relatif de la cristallisation des moyens en vue de la régulation du contentieux.

⁴⁷ L'article R. 821-1 du code de justice administrative prévoit, à l'image de R. 421-1 de ce code, que le délai du recours en cassation est de deux mois. L'article R. 821-6 du même code prévoit que l'introduction du pourvoi en cassation suit les dispositions générales d'introduction de l'instance auxquelles il renvoie.

⁴⁸ Lequel dispose que : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. »

⁴⁹ Regroupant et ajustant les règles en vigueur le règlement du chancelier d'Aguesseau concernant la procédure du Conseil du 28 juin 1738 prévoyait ainsi notamment que « les demandes en cassation d'arrêts ou de jugements rendus en dernier ressort, seront formées par une requête en forme de vu d'arrêt, qui contiendra les moyens de cassation [...] » (Titre IV, art. 1^{er} – *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, éd. JOURDAN, DECRUSY, ISAMBERT, 1821-1833, t. 22, p. 45). Ces règles sont synthétisées et reprises par le décret impérial portant règlement sur les affaires contentieuses portées au

Pour s'en tenir aux conditions principales, celles-ci contiennent d'abord des règles de forme ; outre l'indication du nom et domicile des parties directement prévue par l'article R. 411-1 du code de justice administrative, la requête doit être signée par l'auteur du recours ou son mandataire⁵⁰, être rédigée en langue française⁵¹ et une copie de la décision attaquée doit y être jointe⁵².

Les règles de fond tiennent au contenu de la requête. Comme le précise l'article R. 411-1 du code de justice administrative, elle doit contenir « l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge ». Les fonctions remplies par la requête introductive d'instance à l'égard de l'ensemble des acteurs du procès administratif rendent vaines les contraintes tenant à sa motivation obligatoire.

1. Une fonction annonciatrice et préparatoire pour le requérant

La requête introductive d'instance s'apparente à une déclaration d'intention tendant à la contestation d'une « décision » comme l'indique l'article R. 421-1 du code de justice administrative. En première instance, cette contestation est dirigée contre une décision administrative et contre une décision juridictionnelle en appel ou en cassation.

De ce point de vue, l'effet le plus remarquable de la requête correspond à la fixation générale du cadre de l'instance par l'énoncé de conclusions⁵³. Celles-ci sont figées à l'expiration du délai de recours contentieux, le principe d'immutabilité de l'instance jouant ici à plein régime. L'enjeu principal de la requête pour le demandeur est de formuler correctement sa demande qui ne pourra plus évoluer à l'expiration du délai de recours contentieux, l'instance étant alors cristallisée⁵⁴.

En revanche, le requérant n'est nullement tenu de motiver substantiellement son recours dès le stade de la requête introductive d'instance. Certes, l'application conjuguée de la jurisprudence *Société Intercopie* et de la règle de l'exposé des faits et des moyens prévue à l'article R. 411-1 du code de justice administrative conduisent à une motivation apparente de la requête avec l'énoncé d'au moins deux moyens. Il ne s'agit pourtant que d'une obligation de pure façade dès lors qu'il est possible de développer ultérieurement la requête par le dépôt d'un mémoire ampliatif à partir duquel sera lancée l'instruction du recours.

Conseil d'État du 22 juillet 1806 dont l'article 1^{er} disposait que « les recours des parties au Conseil d'État en matière contentieuse, sera formé par requête signée d'un avocat au Conseil ; elle contiendra l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir qui y seront jointes [...] » (*Bulletin des lois de la République Française*, 1806, n° 107, p. 337).

⁵⁰ Art. R. 411-5 du code de justice administrative.

⁵¹ CE, Sect., 22 novembre 1985, *Quillevère*, req. n° 65105, *Rec.*, p. 333, concl. D. LATOURNERIE.

⁵² Art. R. 412-1 du code de justice administrative.

⁵³ Pour les praticiens des juridictions administratives, le terme « conclusions » est compris strictement comme ce qui est demandé à la juridiction, c'est-à-dire, les prétentions des parties. En matière civile, ce terme est souvent entendu dans une acception plus large, laquelle n'est ici pas retenue, englobant l'*instrumentum* lui-même, c'est-à-dire l'ensemble de la motivation.

⁵⁴ C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, préc., p. 166, § 204.

Devant le Conseil d'État, statuant aussi bien comme juge de cassation ou en première instance, le requérant a la possibilité d'opter pour une motivation minimale de la requête en annonçant la production ultérieure d'un mémoire complémentaire (aussi appelé mémoire ampliatif). Ce nouveau mémoire doit en principe intervenir dans « les trois mois à compter de la date à laquelle la requête a été enregistrée »⁵⁵, 15 jours en référés⁵⁶, l'absence de mémoire complémentaire dans ces délais étant réputée valoir désistement de la demande. Devant les juridictions du fond, la pratique est plus fluctuante. Si la possibilité de développer la requête par un mémoire complémentaire est parfaitement admise, le délai dans lequel ce mémoire doit intervenir est fixé à la discrétion de la juridiction par une mise en demeure⁵⁷. D'expérience, le délai pour produire un mémoire ampliatif est souvent plus court que celui octroyé par le Conseil d'État, en général 45 jours.

La brièveté du délai de recours – deux mois – rend ce dispositif, où la requête n'est développée qu'avec le mémoire complémentaire postérieurement à l'expiration de ce délai, nécessaire pour garantir la réalisation effective du droit au recours. En deux mois, dans de très nombreux cas, les requérants n'ont pas le temps de développer une argumentation consistante au soutien de leurs conclusions. Le choix d'exercer un recours et, le cas échéant, de solliciter un avocat suffit à épuiser le délai. Lorsque l'avocat saisit la juridiction d'une requête, ce dernier ne dispose bien souvent à ce stade que d'une connaissance très superficielle du dossier. La saisine de la juridiction lui permet d'éviter à titre conservatoire l'expiration du délai de recours afin de lui laisser le temps nécessaire à l'instruction plus complète de la demande du client. En conséquence, les moyens énoncés dans la requête sont bien souvent dépourvus de toute substance et tiennent en seulement quelques lignes⁵⁸.

Ces contraintes matérielles, dont la prise en considération est essentielle à la réflexion sur les modes d'introduction de la demande en justice, sont encore davantage développées en cassation. La décision d'engager un pourvoi est d'autant plus complexe que le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation y est obligatoire. Financièrement, l'usage est d'ailleurs d'autoriser ce dernier à n'accomplir ses diligences qu'après le règlement de ces honoraires même lorsqu'un pourvoi conservatoire a été formé – ce qui peut nécessiter un certain laps de temps de la part du requérant⁵⁹.

L'absence d'utilité de la motivation de la requête en cassation est d'autant plus évidente que l'une de ses principales fonctions, pour l'avocat aux Conseils du requérant, est la transmission du dossier de procédure. En droit, le code de justice administrative prévoit que « en cas de recours formé contre la décision devant une juridiction autre que celle qui

⁵⁵ Art. R. 611-22 du code de justice administrative.

⁵⁶ Art. R. 611-23 al. 2 du code de justice administrative.

⁵⁷ Art. R. 611-1 et 612-5 du code de justice administrative.

⁵⁸ Le contenu d'une requête sommaire peut très bien se résumer aux éléments suivants : « Ainsi qu'il le sera plus amplement démontré à l'occasion du mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, la décision attaquée est entachée d'irrégularité à défaut d'avoir été signée par une autorité compétente et comporte une erreur de droit en ayant retenu tel point à tort. »

⁵⁹ Art. 27 du code de déontologie des avocats Conseil d'État et à la Cour de cassation issu du Décret n° 2023-146 du 1er mars 2023.

a statué, le dossier de l'affaire lui est transmis »⁶⁰. Il s'agit de l'élément cardinal du pourvoi en cassation car cela donne accès à l'ensemble de ce qui a été débattu et décidé auparavant. Ce dossier de procédure, ou dossier officiel, est composé de toutes les écritures et pièces produites par les parties ainsi que de toute la correspondance et des décisions prises par les juridictions subordonnées. Au Conseil d'État, il est de « tradition immémoriale » de mettre à disposition des avocats aux Conseils l'ensemble du dossier soit de façon dématérialisée via l'application Télérecours pour le contentieux des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, soit par dossier papier à aller chercher au greffe de la chambre du contentieux pour le contentieux des juridictions spécialisées⁶¹. L'instruction du pourvoi avec la préparation du mémoire complémentaire par l'avocat aux Conseils ne commence véritablement qu'à compter de la réception de ce dossier. C'est dire son importance pratique.

Certes le requérant peut toujours s'il le souhaite faire le choix de motiver d'emblée sa requête sans annoncer la production ultérieure d'un mémoire complémentaire. Toutefois, cette faculté ne masque pas les fonctions premières de la requête : annoncer et préparer le recours.

2. La fonction informative pour la juridiction et le défendeur

La requête cristallise les conclusions du demandeur. Cette fonction annonciatrice essentielle pour le requérant constitue une information tout aussi importante pour la juridiction et le défendeur. La requête fixe le cadre dans lequel l'ensemble des acteurs du procès sont amenés à évoluer.

Outre l'énoncé des conclusions et la production de la décision attaquée, la requête comprend diverses mentions (identité, domiciliation, signature) destinées à permettre la correspondance et à attester sa régularité.

Au-delà, les fonctions de la requête apparaissent plutôt réduites. Lorsque la requête est développée, son dépôt déclenche l'instruction menée par la juridiction⁶². Mais lorsqu'un mémoire complémentaire est annoncé, l'instruction est gelée tant que le mémoire annoncé n'a pas été produit. Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le dépôt de la requête entraîne la désignation d'un rapporteur⁶³. Devant le Conseil d'État,

⁶⁰ Art. R. 741-10 du code de justice administrative.

⁶¹ J. BARTHELEMY, « Les avocats aux Conseils et la bonne administration de la justice », *Justice et Cassation*, 2013, p. 49. Le code de justice administrative ne rend pas compte de cet usage. Tout juste prévoit-il la possibilité de remettre momentanément des pièces « entre les mains des avocats des parties ou des représentants des administrations » (art. R. 611-6 du code de justice administrative).

⁶² Cela est d'ailleurs explicitement prévu s'agissant de l'instruction devant le Conseil d'État (art. R. 611-21 du code de justice administrative).

⁶³ Cette désignation est effectuée « immédiatement » après l'enregistrement de la requête devant les tribunaux administratifs (art. R. 611-9 du code de justice administrative), l'adverbe n'étant pas repris pour le dépôt des requêtes devant les cours administratives d'appel (art. 611-16 du code de justice administrative).

l'enregistrement de la requête conduit à son attribution à une chambre du contentieux mais la désignation du rapporteur n'est faite qu'après le dépôt du mémoire complémentaire⁶⁴.

La motivation de la requête n'est pas examinée au stade de son enregistrement mais seulement après le dépôt du mémoire complémentaire notamment pour vérifier le respect de la jurisprudence *Société Intercopie*.

En l'absence de procédure d'assignation devant la juridiction administrative comparable à la saisine des juridictions civiles⁶⁵, l'on pourrait croire que la requête disposerait pour autre fonction essentielle d'avertir le défendeur de l'existence d'un recours. La fonction informative de la requête à l'égard du défendeur est pourtant à relativiser. À l'exception du contentieux de l'urbanisme où la notification sous 15 jours de son recours par le demandeur au défendeur est obligatoire sous peine d'irrecevabilité contre les décisions d'occupation des sols⁶⁶, le demandeur n'a pas à notifier sa requête au défendeur. Même dans le cadre de la notification des recours prévue en matière d'urbanisme, la fonction première de la notification de la requête n'est pas tant d'informer le défendeur du contenu de l'argumentation soutenue par le demandeur, mais bien de lui indiquer au plus vite l'existence d'un recours contentieux susceptible, à terme, de conduire à l'annulation d'une décision individuelle d'occupation des sols⁶⁷.

L'information sur l'existence d'un recours est assurée avec plus ou moins de diligences par la juridiction saisie et ne se traduit pas systématiquement par la transmission de la requête au défendeur. La communication de la requête est susceptible d'intervenir plusieurs mois après son enregistrement par le greffe et même après le dépôt du mémoire complémentaire si celui-ci avait été annoncé par la requête⁶⁸. Elle n'est effectuée qu'à la condition que le recours ait franchi avec succès la barre des différentes procédures de tri et donne lieu à une instruction contradictoire⁶⁹. Le défendeur peut tout à fait être averti de l'existence d'un recours plusieurs mois après le dépôt de ce dernier. Quoique critiquable, une telle situation est relativement acceptable dans la mesure où le défendeur est une administration et non un particulier ou une entreprise. En cassation, où le défendeur peut tout aussi bien être une personne privée que publique, l'usage est d'ailleurs de l'avertir au

⁶⁴ Art. R. 611-20 et R. 611-27 du code de justice administrative.

⁶⁵ Art. 54 et s. du code de procédure civile.

⁶⁶ Obligation posée par le célèbre article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

⁶⁷ Quand bien même « c'est une copie du texte intégral du recours qui doit être notifiée et non une simple lettre informant l'auteur de la décision et s'il y a lieu, le titulaire de l'autorisation, de l'existence d'un recours » (CE, avis, Sect., 1^{er} mars 1996, *Association Soisy-Étiolles Environnement*, req. n° 175126, *Rec.*, p. 60 ; concl. J.-C. BONICHOT, *R.F.D.A.*, 1996, p. 1022 ; chron. T.-X. GIRARDOT, *D. CHAUVVAUX*, *A.J.D.A.*, 1996, p. 513).

⁶⁸ Art. R. 611-3, R. 611-17 et R. 611-27 du code de justice administrative.

⁶⁹ Les procédures de tri des requêtes dispensent d'une instruction contradictoire des recours et par conséquent, lorsqu'elles sont mises en œuvre, ne donnent pas lieu à la communication au défendeur des écritures du demandeurs. La procédure générale de tri des requêtes devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel est celle qui résulte de l'article R. 222-1 du code de justice administrative. En matière de référé devant l'ensemble des juridictions administrative, celle-ci est prévue à l'article L. 522-3 du même code. Les pourvois en cassation sont, pour leur part, soumis à une procédure préalable d'admission en vertu des dispositions de l'article L. 822-1 du même code.

plus vite de l'existence d'un pourvoi ; cela avant même que le Conseil d'État n'ait statué sur l'admission du pourvoi qui peut prendre plusieurs mois⁷⁰.

La requête n'a ainsi pas du tout pour objet de fixer l'argumentation du demandeur. Lorsque celle-ci est finalement communiquée au défendeur, elle est alors d'emblée accompagnée du mémoire complémentaire préalablement annoncé.

Tous ces éléments attestent l'inutilité des prescriptions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative rendant obligatoire l'exposé des faits et des moyens au stade de la requête sous peine d'irrecevabilité du recours.

B. Pour une déclaration de recours

L'abandon de la jurisprudence *Société Intercopie* conduirait à ne pouvoir soulever dans la requête qu'un seul moyen – de légalité interne ou externe, peu importe – qui, comme actuellement, de même que l'énoncé des faits, pourrait tenir en quelques lignes et n'être que formel. Cette condition parfaitement inutile est posée à peine d'irrecevabilité de la requête par le code de justice administrative⁷¹.

Des considérations pragmatiques à l'encontre desquelles aucun obstacle théorique ne semble devoir être opposé militent pour qu'il y soit mis fin. Cela devrait entraîner une réduction substantielle de l'article R. 411-1 du code de justice administrative par l'abrogation des dispositions instaurant cette condition du passé. Au premier alinéa, serait abrogée la formule qui indique que la requête « contient l'exposé des faits et moyens ». Tout le second alinéa, « l'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours », serait lui aussi abrogé.

Que reste-t-il alors de la requête ? Une simple déclaration de recours qui à l'évidence devrait être instaurée pour les pourvois en cassation devant le Conseil d'État mais pourrait aussi convenir à la saisine des juridictions du fond.

1. La déclaration de pourvoi

L'instauration d'une déclaration de pourvoi en remplacement de la requête apparaît aisée à mettre en œuvre pour permettre la saisine du Conseil d'État. *De facto*, c'est en substance déjà le cas. Rôdés à la jurisprudence *Société Intercopie* et au dépôt quasi-systématique d'un mémoire ampliatif pour introduire un pourvoi, les avocats aux Conseils s'en tiennent généralement à une motivation minimale de la requête dont le contenu l'apparente davantage à une déclaration qu'à une requête. Auprès de nombreux cabinets, cette tâche est d'ailleurs dévolue aux stagiaires sous le contrôle de collaborateurs plus expérimentés.

⁷⁰ Cette heureuse pratique ne paraît pas être prévue par le code de justice administrative et n'être qu'un usage qu'il conviendrait sans doute de codifier.

⁷¹ Codifiant en cela la jurisprudence CE, 1^{er} juin 1953, *Vasnier*, préc.

Pour autant, une telle réforme demeurerait utile. Elle favoriserait une meilleure compréhension entre l'avocat aux Conseils et son client, ce dernier pouvant à juste titre être décontenancé par le caractère sommaire de la requête. Elle constituerait surtout un gain de temps considérable aussi bien pour les saisissants que pour les saisis. La réduction des contraintes formelles de motivation des requêtes dans le cadre du pourvoi est autant de temps en moins pris par les avocats aux Conseils pour adresser un recours au juge de cassation. Pour le Conseil d'État le gain de temps serait encore plus considérable. L'abandon de la motivation de la requête conjugué à celui de la jurisprudence *Société Intercopie* délesterait ce dernier de toute la charge occupée à répondre aux moyens superfétatoires soulevés uniquement pour rendre la requête recevable et s'assurer de la possibilité de soulever tout moyen nouveau à l'expiration du délai de recours contentieux. Qui plus est, une telle réforme serait sans incidence sur le flux contentieux. Affaire interne aux cabinets et à la juridiction saisie, elle n'est ni de nature à contribuer à l'augmentation ou à la diminution du nombre de pourvois dont le Conseil d'État est saisi chaque année.

À titre de comparaison, la déclaration de pourvoi n'est pas une nouveauté dans le système juridictionnel français puisqu'elle est déjà en vigueur en matière civile devant la Cour de cassation où ce mode de saisine fait l'unanimité. Comme pour la saisine du Conseil d'État, le délai de pourvoi devant la Cour de cassation est en principe de deux mois⁷². Le code de procédure civile dispose simplement que « le pourvoi en cassation est formé par déclaration au greffe de la Cour de cassation »⁷³. Le contenu de cette déclaration, qui tient en une seule page, est limité à l'objet de la contestation et à l'identification des parties⁷⁴. Le défendeur doit être prévenu aussitôt par le greffe⁷⁵. Sous peine de déchéance, un mémoire motivé doit être adressé dans les quatre mois à la Cour⁷⁶.

On se plaît à rêver que ces dispositions soient transposées à la cassation administrative tant il est difficile d'identifier les arguments, autres que l'habitude, qui s'y opposeraient.

2. La déclaration devant les juridictions du fond

Le système de la déclaration de pourvoi ou de recours est transposable à la saisine des juridictions du fond. Pour l'appel, puisqu'il s'agit de contester la décision de première instance et de demander de rejurer le litige, les éléments précédents relatifs à la saisine du juge de cassation sont transposables. L'appel pourrait être formé, comme c'est actuellement le cas⁷⁷, dans les deux mois suivant la décision contestée par simple déclaration au greffe et

⁷² Art. 612 du code de procédure civile.

⁷³ Art. 974 du code de procédure civile.

⁷⁴ Art. 975 du code de procédure civile.

⁷⁵ Art. 977 du code de procédure civile.

⁷⁶ Art. 978 du code de procédure civile.

⁷⁷ Art. R. 811-2 du code de justice administrative.

l'appelant disposerait ensuite d'un délai supplémentaire pour adresser à la cour un mémoire développant les moyens au soutien des conclusions figurant dans la déclaration d'appel.

Là encore, l'innovation apparaît limitée puisqu'elle reviendrait à s'inspirer de l'appel en matière civile formé par déclaration au greffe devant être complétée par les trois mois par la remise d'écritures plus développées⁷⁸.

En première instance, l'intérêt d'une déclaration de recours semble relatif en matière d'action en responsabilité. Le requérant n'y est pas pris en étau par l'expiration du délai de recours contentieux. Par la règle de la demande préalable, le requérant souhaitant exercer une action en responsabilité devant la juridiction administrative dispose de la maîtrise du calendrier contentieux. Aussi pour ce type de recours, la requête est généralement d'emblée développée.

Tel n'est pas le cas dans le contentieux de l'annulation où le délai de deux mois⁷⁹, comme en cassation et en appel, joue pleinement. Sauf à la suite du rejet d'une demande, où le délai de recours est comme provoqué par le demandeur lui-même, le requérant ne dispose d'aucune prise sur ce délai qui lui est imposé comme il subit la décision qu'il conteste.

L'introduction d'une simple déclaration de recours en remplacement de la requête sommaire présenterait là encore les mêmes avantages que ceux indiqués à propos du recours en cassation. Est-il besoin d'indiquer qu'en matière civile, l'instance est généralement introduite par une assignation qui n'est pas un acte motivé⁸⁰. La nature du recours pour excès de pouvoir est pourtant différente du recours en appel ou en cassation. La décision contestée n'est pas juridictionnelle mais administrative. Cette différence de nature ne semble toutefois avoir guère d'incidence sur le contenu de l'acte par lequel le juge administratif est saisi.

À cet égard, les dispositions critiquées de l'article R. 411-1 du code de justice administratives valent pour tout type de recours, en première instance comme en appel et en cassation. La différence organique n'engendre pas de différence de forme. Dans le contentieux administratif, recours en cassation et recours pour excès de pouvoir ont été forgés initialement dans le même moule au regard de leur finalité tendant à assurer le respect de la légalité⁸¹.

Le remplacement du mode de saisine du juge administratif de la requête à la déclaration pourrait à profit être mis en œuvre à tous les degrés de juridiction. Aujourd'hui, les véritables fondements du maintien de la jurisprudence *Société Intercopie* et de la règle de la motivation des requêtes tiennent à la force des habitudes. Le prisme de l'efficacité, à travers lequel est analysé depuis quelques années l'ensemble contentieux administratif, devrait être

⁷⁸ Art. 899 et s. du code de procédure civile. C. CHAINAIS, L. MAYER, S. GUINCHARD, F. FERRAND, *Procédure civile*, 2023, Dalloz, 8^e éd., p. 716, § 1440.

⁷⁹ Art. R. 421-1 du code de justice administrative

⁸⁰ Art. 750 et s. du code de procédure civile. C. CHAINAIS, L. MAYER, S. GUINCHARD, F. FERRAND, *Procédure civile*, préc., p. 482, § 968 et s.

⁸¹ J. MASSOT *et alii*, *Le Conseil d'État, juge de cassation*, préc., p. 27, § 7.

mis en œuvre au profit des justiciables en faveur de la suppression des règles inutiles de procédure.