

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	9
---------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE  
LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET LA PROCÉDURE  
ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

<b>Chapitre I</b> <b>Formation et évolution</b> <b>de la juridiction administrative</b> .....	15
---	----

SECTION I LES ÉTAPES DE LA CRÉATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	16
§ 1 – L'ADMINISTRATION JUGE .....	16
§ 2 – L'AN VIII ET LA JUSTICE RETENUE .....	17
§ 3 – LA LOI DU 24 MAI 1872 ET LA JUSTICE DÉLÉGUÉE .....	18
SECTION II L'INDÉPENDANCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	19
§ 1 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'ADMINISTRATION ACTIVE .....	19
<b>A. La séparation du juge</b> <b>et de l'administration active</b> .....	19
<b>B. La spécialisation du juge</b> .....	20
§ 2 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DU JUGE JUDICIAIRE .....	21

## Chapitre II

### L'organisation actuelle

#### de la juridiction administrative ..... 23

##### SECTION I

#### LE CONSEIL D'ÉTAT ..... 24

##### § 1 – LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT ..... 25

###### **A. Les membres du Conseil d'État ..... 25**

###### **B. La carrière des membres du Conseil d'État ..... 26**

##### § 2 – L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT ..... 28

###### **A. Les formations administratives ..... 28**

###### **B. Les formations contentieuses ..... 30**

##### § 3 – LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT ..... 31

###### **A. Les attributions consultatives ..... 31**

###### **B. Les attributions contentieuses ..... 32**

##### SECTION II

#### LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ..... 33

##### § 1 – COMPOSITION DE LA COUR ET STATUT DES MEMBRES ... 34

##### § 2 – LA COMPÉTENCE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ..... 35

##### SECTION III

#### LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ..... 36

##### § 1 – ORGANISATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET STATUT DE LEURS MEMBRES ..... 37

##### § 2 – ATTRIBUTIONS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ..... 39

##### SECTION IV

#### LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

#### ENTRE LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ..... 40

##### § 1 – LA COMPÉTENCE DES DIVERSES JURIDICTIONS ..... 40

###### **A. Le tribunal administratif, juge de droit commun en première instance ..... 41**

###### **B. La compétence du Conseil d'État ..... 42**

##### § 2 – LE RÈGLEMENT DES DIFFICULTÉS DE COMPÉTENCE ..... 42

<b>A. La connexité</b> .....	43
<b>B. Le règlement préventif des conflits de compétence</b> .....	43
<b>Chapitre III</b>	
<b>La procédure administrative contentieuse</b> .....	45
SECTION I	
LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA PROCÉDURE .....	46
§ 1 – LE CARACTÈRE ÉCRIT .....	46
§ 2 – LE CARACTÈRE INQUISITOIRE .....	47
§ 3 – LE CARACTÈRE CONTRADICTOIRE .....	47
SECTION II	
L'INSTANCE .....	48
§ 1 – L'INTRODUCTION DE L'INSTANCE .....	48
<b>A. La décision préalable</b> .....	48
<b>B. Les règles de forme</b> .....	49
<b>C. Les délais</b> .....	51
§ 2 – L'INSTRUCTION .....	52
<b>A. Les procédures d'urgence</b> .....	52
<b>B. Le référé traditionnel</b> .....	54
<b>C. La direction de l'instruction</b> .....	55
<b>D. Questions particulières : la demande d'avis contentieux au Conseil d'État</b> .....	57
§ 3 – LE JUGEMENT .....	58
<b>A. L'audience et la confection du jugement</b> .....	58
<b>B. L'exécution du jugement</b> .....	59
SECTION III	
LES VOIES DE RECOURS .....	61
§ 1 – LES RECOURS TENDANT À LA RÉFORMATION DU JUGEMENT .....	62
<b>A. L'appel</b> .....	62
<b>B. Le recours en cassation</b> .....	63

§ 2 – LES RECOURS TENDANT À LA RÉTRACTATION DU JUGEMENT .....	65
--	----

DEUXIÈME PARTIE  
LA DÉLIMITATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

<b>Chapitre I</b>	
<b>Le règlement des conflits .....</b>	<b>69</b>
SECTION I	
L'ORGANISATION DU TRIBUNAL DES CONFLITS .....	70
§ 1 – LA COMPOSITION DU TRIBUNAL DES CONFLITS .....	70
§ 2 – LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL DES CONFLITS .....	71
SECTION II	
LES MODALITÉS DU RÈGLEMENT DES CONFLITS DE COMPÉTENCE .....	72
§ 1 – LE RÈGLEMENT DU CONFLIT POSITIF .....	72
<b>A. La phase administrative</b> .....	<b>73</b>
<b>B. La phase juridictionnelle</b> .....	<b>73</b>
§ 2 – LE RÈGLEMENT DU CONFLIT NÉGATIF .....	74
SECTION III	
LE TRIBUNAL DES CONFLITS JUGE DU FOND.....	75
<b>Chapitre II</b>	
<b>La répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires .....</b>	<b>77</b>
SECTION I	
L'ÉVOLUTION DU PARTAGE DES COMPÉTENCES .....	78
§ 1 – LA PROTECTION DE L'ADMINISTRATION ET LE CRITÈRE ORGANIQUE .....	78
§ 2 – LA RECHERCHE D'UN CRITÈRE RATIONNEL .....	79
§ 3 – LA VOLONTÉ RÉDUCTRICE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....	81

§ 4 – LA RECONQUÊTE DU DOMAINE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....	82
SECTION II	
LE RATTACHEMENT AU SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF	
CONDITION NÉCESSAIRE DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE .	83
§ 1 – LES ACTIVITÉS QUI NE SE RATTACHENT PAS AU SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF SONT EXCLUES DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE .....	84
§ 2 – LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE SUPPOSE UN RATTACHEMENT AU SERVICE PUBLIC .....	85
SECTION III	
L'UTILISATION D'UN PROCÉDÉ DE GESTION PUBLIQUE, CONDITION COMPLÉMENTAIRE DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE .....	89
§ 1 – LA DISTINCTION GESTION PUBLIQUE-GESTION PRIVÉE ...	89
§ 2 – LA PRÉSENCE DU POUVOIR D'ACTION UNILATÉRALE, MANIFESTATION DE LA GESTION PUBLIQUE .....	91
§ 3 – LA PRÉSENCE D'UNE CLAUSE EXORBITANTE, MANIFESTATION DE LA GESTION PUBLIQUE DANS LE CONTRAT .....	92
§ 4 – LES CONDITIONS D'ORGANISATION DU SERVICE RÉVÈLENT LA GESTION PUBLIQUE .....	93
<b>Chapitre III</b>	
<b>Les exceptions aux règles générales de répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires .....</b>	<b>95</b>
SECTION I	
LES EXCEPTIONS LÉGISLATIVES .....	96
§ 1 – LES EXCEPTIONS EN FAVEUR DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE .....	96
§ 2 – LES EXCEPTIONS EN FAVEUR DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE .....	97
SECTION II	
LES EXCEPTIONS TRADITIONNELLES .....	98

§ 1 – LA PROTECTION DES LIBERTÉS ET DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE .....	98
<b>A. L'emprise</b> .....	98
<b>B. La voie de fait</b> .....	99
§ 2 – L'ÉTAT DES PERSONNES .....	99
§ 3 – LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE .....	100
SECTION III	
LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS À L'ÉGARD DES QUESTIONS ACCESSOIRES .....	101
§ 1 – LES QUESTIONS ACCESSOIRES POSÉES AU JUGE ADMINISTRATIF .....	102
§ 2 – LES QUESTIONS ACCESSOIRES POSÉES AU JUGE JUDICIAIRE .....	103
<b>A. Les questions accessoires devant le juge non répressif</b> .....	103
<b>B. Les questions accessoires devant le juge répressif</b> .....	104

TROISIÈME PARTIE  
LES RECOURS – INTRODUCTION  
LA DISTINCTION DES RECOURS

<b>Chapitre I</b>	
<b>Le recours en annulation pour excès de pouvoir</b> .....	109
SECTION I	
GÉNÉRALITÉS : SIGNIFICATION ET ÉVOLUTION DU RECOURS .....	109
SECTION II	
LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR .....	112
§ 1 – LES CONDITIONS DE PROCÉDURE .....	112
§ 2 – LES CONDITIONS RELATIVES À L'ACTE ATTAQUÉ .....	115
<b>A. Il faut un acte d'une autorité administrative</b> .....	116

<b>B. Il faut une décision faisant grief</b> .....	117
§ 3 – LES CONDITIONS RELATIVES	
À LA PERSONNE DU REQUÉRANT .....	119
<b>A. L'intérêt peut être matériel ou moral</b> .....	120
<b>B. L'intérêt doit être individuel</b> .....	120
<b>C. L'intérêt peut être collectif</b> .....	121
<b>D. L'intérêt public</b> .....	123
SECTION III	
LES MOYENS D'ANNULATION .....	125
§ 1 – L'INCOMPÉTENCE .....	125
§ 2 – LE VICE DE FORME .....	126
§ 3 – LE DÉTOURNEMENT DE POUVOIR .....	127
§ 4 – L'IRRÉGULARITÉ DE L'OBJET : LA VIOLATION DE LA LOI	128
§ 5 – L'IRRÉGULARITÉ RELATIVE AUX MOTIFS .....	129
<b>A. Le contrôle de l'existence des motifs</b> .....	130
<b>B. Le contrôle de la valeur justificative des motifs</b> .	131
SECTION IV	
LES EFFETS DU RECOURS .....	135
§ 1 – LA PORTÉE DE L'ARRÊT .....	135
<b>A. L'arrêt de rejet</b> .....	135
<b>B. L'arrêt d'annulation</b> .....	135
§ 2 – L'EXÉCUTION DE L'ARRÊT .....	136
<b>Chapitre II</b>	
<b>Le recours en indemnité</b> .....	139
SECTION I	
NAISSANCE ET ÉVOLUTION DE LA RESPONSABILITÉ	
ADMINISTRATIVE .....	140
§ 1 – L'IRRESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE .....	140
§ 2 – L'ADMISSION DE LA RESPONSABILITÉ	
DE LA PUISSANCE PUBLIQUE .....	141

SECTION II	
LES CAS DE RESPONSABILITÉ .....	142
§ 1 – LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE DE SERVICE .....	142
<b>A. La nature de la faute de service</b> .....	142
<b>B. La gravité de la faute de service</b> .....	144
<b>C. La preuve de la faute de service</b> .....	147
§ 2 – LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE .....	147
SECTION III	
LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE .....	150
§ 1 – L'IMPUTABILITÉ .....	151
<b>A. Le lien de causalité</b> .....	151
<b>B. La détermination de la collectivité publique responsable</b> .....	151
<b>C. Atténuation et exonération de responsabilité</b> .....	152
§ 2 – LE PRÉJUDICE INDEMNISABLE .....	153
§ 3 – LES MODALITÉS DE LA RÉPARATION .....	155
SECTION IV	
LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DES FONCTIONNAIRES .....	158
§ 1 – LA FAUTE PERSONNELLE .....	158
§ 2 – LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE .....	161
<b>A. L'indemnisation de la victime</b> .....	161
<b>B. Les rapports des agents et de la collectivité publique</b> .....	161
BIBLIOGRAPHIE ÉLÉMENTAIRE .....	164
INDEX .....	165

## CHAPITRE I

### **Formation et évolution de la juridiction administrative**

Le système administratif français est le produit des circonstances qui ont engendré à la fin de l'Ancien Régime et au début de la Révolution, une réaction contre les pratiques des parlements considérées comme abusives par l'administration royale ; la création d'un système spécial de règlement des litiges nés de l'action administrative fit l'objet d'une justification théorique qui vint étayer le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives posé par la loi des 16-24 août 1790.

Il fut admis, en sollicitant quelque peu le principe de séparation des pouvoirs, que juger l'administration c'était une autre manière d'administrer (Portalis) ; dès lors la compétence du juge judiciaire à l'égard des litiges administratifs devait nécessairement être exclue.

Aujourd'hui, l'existence de la juridiction administrative repose sur une base rationnelle : la nécessité de confier le règlement des litiges administratifs à une juridiction spécialisée.

Mais entre ces deux justifications s'est écoulée une longue période de formation de cette juridiction dont on retracera brièvement les grandes étapes avant de préciser ce que recouvre aujourd'hui l'indépendance de la juridiction administrative.

---

SECTION I  
LES ÉTAPES DE LA CRÉATION  
DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

---

On peut distinguer trois étapes principales dans cette période formatrice de la juridiction administrative : en 1790 c'est le système pur et simple de l'administration juge ; en l'an VIII, on voit apparaître un embryon de justice administrative qui fonctionne sur la base du principe de la justice retenue ; enfin, à partir de 1872, la justice administrative s'affirme avec la reconnaissance à son profit d'un véritable pouvoir de juger : c'est la justice déléguée.

---

§ 1 – L'ADMINISTRATION JUGE

---

Le législateur révolutionnaire a interdit à plusieurs reprises aux tribunaux ordinaires de connaître des actes de l'administration (lois des 16-24 août 1790 et décret des 7-14 octobre 1790). Il lui faut donc mettre sur pied un mécanisme de règlement des litiges administratifs ; c'est ce qu'il fait en confiant le soin de trancher ces litiges aux administrateurs eux-mêmes.

Au niveau central, c'est le roi lui-même, qui reçoit cette compétence en tant que chef de l'administration générale.

Sur le plan territorial, ce sont les directoires de département et les directoires de district qui reçoivent une compétence de même nature pour les affaires de leur ressort.

Ce système n'est d'ailleurs pas totalement nouveau car, sous l'Ancien Régime, les intendants exerçaient un certain nombre d'attributions contentieuses.

Quoi qu'il en soit ce système a mal fonctionné pour des raisons qui tiennent au contexte politique ; dans un premier temps, l'anarchie paralyse le système, puis, après 1793, ce sera l'arbitraire avec le gouvernement révolutionnaire.

---

## § 2 – L'AN VIII ET LA JUSTICE RETENUE

---

Le Consulat va procéder à une réorganisation administrative générale ; il s'est naturellement préoccupé de faire trancher les litiges administratifs dans des conditions acceptables non seulement pour l'administration, mais aussi pour les justiciables.

La constitution de l'an VIII crée un Conseil d'État ; l'article 52 de ce texte précise : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et de règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

Il faut ici également indiquer que cette création répondait à un projet qui, sous Louis XV, avait envisagé la création d'un organe collégial composé d'administrateurs spécialisés dans la préparation des textes législatifs et le règlement des litiges administratifs.

Le Consulat crée par ailleurs des conseils de préfecture chargés, sous la direction du préfet, de régler un certain nombre de litiges.

Ces organismes reçoivent ainsi une mission consultative en un double sens ; ils sont chargés de donner des avis aux administrateurs actifs à propos des affaires administratives mais aussi à propos des affaires contentieuses.

Le pouvoir de juger demeure dans les mains de l'administration, mais on voit se dessiner l'amorce d'une séparation au moins fonctionnelle, entre l'administrateur actif et l'administrateur juge.

C'est le système de la justice retenue : c'est le chef de l'État qui, au niveau national, exerce le pouvoir de juger sur proposition du Conseil d'État ; dans le département c'est le conseil de préfecture qui juge, mais, présidé par le préfet, il est composé de membres désignés au sein de l'administration préfectorale.

Ce système qui présentait la particularité de confier le soin d'examiner les litiges administratifs à des organes spécialisés distincts de l'administration active, a fait l'objet de vigoureuses critiques de la part des libéraux qui dénonçaient l'absence d'indépendance de ces organismes vis-à-vis de l'administration ; ces critiques furent particulièrement virulentes à l'encontre du Conseil d'État dont l'existence fut menacée à diverses reprises, notamment en 1814, 1830 et surtout 1871 où il fut remplacé par une commission provisoire ; c'est Duguit qui, à la fin du siècle, devait déclarer que la justice administrative participait à la nature du pouvoir qui était l'arbitraire ; ceci explique l'hostilité qui l'entourait dans les milieux libéraux ; toutefois ce courant ne devait pas l'emporter et la justice administrative allait sortir renforcée de la crise qui avait suivi l'effondrement du Second Empire.

---

### § 3 – LA LOI DU 24 MAI 1872 ET LA JUSTICE DÉLÉGUÉE

---

C'est la troisième étape de cette évolution, celle qui fait pénétrer notre système administratif dans le monde de l'État de droit caractérisé, en ce qui nous concerne, par la reconnaissance au profit du juge administratif d'un véritable pouvoir de juger : désormais le pouvoir de juger lui est délégué.

La séparation de l'administration et du juge s'impose désormais encore que, jusqu'en 1889 et l'arrêt Cadot (13 décembre 1889, GAJA. 36), il y ait eu une survivance du système antérieur avec la théorie du ministre juge en vertu de laquelle le requérant devait impérativement saisir le ministre de sa réclamation, ce dernier étant considéré comme « juge de droit commun » ; commentant cette décision Hauriou écrivait : « Le juge de droit commun doit être un tribunal dont le caractère ne soit pas équivoque. »

Dès lors, la jurisprudence fait sortir son plein et entier effet à l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 qui dispose : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour

excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives. »

La loi du 24 mai 1872 créait par ailleurs un Tribunal des conflits chargé de trancher les conflits de compétence qui pourraient s'élever entre les juridictions judiciaires et administratives, mission qui jusqu'alors relevait du Conseil d'État.

---

## SECTION II

### L'INDÉPENDANCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La justice administrative est désormais caractérisée par deux traits essentiels que l'évolution ultérieure renforcera : elle est indépendante de l'administration active, elle est également indépendante de la justice ordinaire.

---

#### § 1 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'ADMINISTRATION ACTIVE

Elle résulte du principe de séparation de l'administration active et du juge ; condition de cette indépendance, cette séparation ne signifie cependant pas isolement du juge qui est un juge spécialisé en matière administrative.

##### **A. La séparation du juge et de l'administration active**

Cette séparation était sous la dépendance des procédés de recrutement des membres du Conseil d'État ; la constitution initiale du corps donna lieu à d'épineuses discussions ; les conseillers d'État furent initialement élus par l'assemblée, tandis que les maîtres de requêtes étaient nommés par l'exécutif ; dans les deux cas les préoccupations politiques n'étaient pas absentes ; en revanche la loi de 1872 crée l'auditorat composé de deux classes auxquelles on accède par concours ; ainsi était amorcé un processus de recrutement d'une grande partie du corps faisant principalement appel aux capacités des futurs juges-conseillers de l'État. C'est ce système de recrutement qui subsistera jusqu'à la création en 1945 de l'École nationale d'administration.

Quant aux conseils de préfecture composés d'administrateurs actifs et présidés par le préfet, il faudra attendre 1926 pour qu'une réforme de leur statut pose les bases de leur indépendance à l'égard de l'administration préfectorale.

### **B. La spécialisation du juge**

La volonté d'assurer au juge administratif l'indépendance correspondant à la mission qui lui est confiée, s'accompagne d'une égale volonté de le voir acquérir une bonne connaissance de la vie administrative.

La justice administrative sera en effet d'autant mieux rendue et d'autant mieux acceptée par l'administration, que le juge n'en méconnaîtra pas les particularités et les exigences.

Cette familiarité du juge à l'égard des affaires administratives est obtenue par divers moyens.

Le plus important est sans doute la fonction consultative que ces juridictions exercent auprès de l'administration ; au contact des dossiers et des problèmes que traitent les administrateurs avec lesquels ils entretiennent des relations suivies, les membres de ces juridictions acquièrent ainsi une spécialisation qui leur est indispensable pour assurer le règlement des litiges nés de l'action administrative.

Mais un autre procédé joue également un rôle important ; c'est le recrutement d'une fraction des maîtres des requêtes et des conseillers d'État au sein et même en dehors de l'administration, ainsi que la possibilité pour les membres du Conseil d'État d'exercer temporairement des fonctions d'administration active.

Ces procédés mis en œuvre dès l'origine se sont maintenus, voire développés ; ils ont permis que le juge de l'administration apparaisse, au sens fort du terme, comme un véritable juge administratif, bien que certains auteurs aient posé la question de savoir s'ils ne conduisaient pas, en fait, à ce que s'instaure entre le Conseil d'État, la haute administration et le gouvernement une sorte de connivence altérant cette indépendance (O. Dupeyroux).

---

## § 2 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DU JUGE JUDICIAIRE

---

Cette indépendance est aujourd'hui incontestable et n'est plus contestée ; née des textes révolutionnaires, elle est aujourd'hui consacrée par le Conseil constitutionnel qui voit dans le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives proclamé par la loi des 16-24 août 1790 un principe garanti par les lois fondamentales de la République. L'indépendance des deux ordres de juridictions est par ailleurs assurée par la mise sur pied par la loi de 1872 d'un mécanisme de règlement des conflits de compétence principalement destiné, d'ailleurs, à assurer la protection de la compétence administrative face à d'éventuels empiètements de la part du juge judiciaire.

L'indépendance du juge administratif se traduit aussi par le fait qu'il n'est tenu de respecter l'autorité de la chose jugée par le juge judiciaire qu'en ce qui concerne les énonciations de fait contenues dans ses décisions ; en revanche il n'est pas lié par l'appréciation de ces faits à laquelle se livre le juge judiciaire, pas plus que par la qualification juridique qu'il en donne.

Mais il faut aussi insister sur le fait que cette indépendance ne signifie pas non plus ici ignorance ; le juge administratif n'ignore pas le droit privé et l'application qui en est faite par le juge judiciaire et il peut parfaitement s'y référer même s'il ne le fait pas explicitement ; de la même façon le juge judiciaire fait parfois application de la jurisprudence administrative comme ce fut le cas dans l'affaire *Giry* où il appliqua la jurisprudence administrative relative à la responsabilité sans faute, pour assurer la réparation du dommage subi par un collaborateur du service public de la justice (Cassat. Civ. 23/11/1956, GAJA. 503).