

René CHAPUS

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie
et de Sciences sociales de Paris

DROIT
DU
CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF



Éditions Montchrestien
158-160, rue Saint-Jacques
75005 Paris

TABLE DES MATIERES

	Pages
Avant-propos	V
Bibliographie	IX
PREMIERE PARTIE	
INTRODUCTION A L'ÉTUDE DU RÉGIME JURIDIQUE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	1
L'institution de la juridiction administrative	1
La conception de la justice administrative	2
CHAPITRE I – Les juridictions administratives	6
Section I – Le Conseil d'Etat	7
§ 1 – 1806 : la commission du contentieux	9
§ 2 – 1872 : la justice déléguée	10
§ 3 – 1963 : l'organisation actuelle	11
Section II – Les Tribunaux administratifs et les conseils du contentieux administratif	16
Section III – Les juridictions spéciales	20
§ 1 – Classification des juridictions spéciales	22
§ 2 – Le critère de la qualité de juridiction	28
§ 3 – Le critère du caractère administratif d'une juridiction ..	33
CHAPITRE II – Les sources du statut de la juridiction administrative ..	36
Section I – L'organisation des juridictions	38
Section II – La détermination de la compétence	39
Section III – L'établissement du régime procédural	40
§ 1 – Le caractère réglementaire de la matière	42

§ 2	– Les règles jurisprudentielles	46
§ 3	– L'autonomie de la procédure juridictionnelle administrative	55
CHAPITRE III – La structure du contentieux administratif		61
Edouard Laferrière et la théorie du contentieux		61
Contentieux objectif et contentieux subjectif		62
Section I – Le contentieux de l'excès de pouvoir		64
A	– Le recours pour excès de pouvoir, procès fait à un acte	67
B	– Le recours pour excès de pouvoir, recours d'utilité publique	71
C	– Le recours pour excès de pouvoir, recours d'ordre public	73
Section II – Le contentieux de pleine juridiction		74
A	– Le recours ordinaire de plein contentieux	74
B	– Le recours objectif concluant à une condamnation pécuniaire	76
C	– Le recours en interprétation	76
D	– Les contentieux spéciaux	77
Section III – Le contentieux de la répression		78

DEUXIEME PARTIE

LA COMPÉTENCE AU SEIN DE L'ORDRE ADMINISTRATIF		81
Le juge de droit commun en premier ressort de l'an VIII à 1953		81
CHAPITRE I – Les principes		85
Section I – Le caractère d'ordre public des règles de compétence		87
Section II – La plénitude de juridiction du tribunal saisi		94
Section III – L'interdiction des jugements d'incompétence		98
CHAPITRE II – La compétence d'attribution du Conseil d'Etat		104
Les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat		104
La compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat		108
Section I – Les compétences liées à la considération de l'importance des litiges		109

§ 1	–	Compétences d'ordre général	110
A	–	Recours pour excès de pouvoir contre les décrets	110
B	–	Recours pour excès de pouvoir contre certaines décisions ministérielles	111
C	–	Recours en annulation des décisions des organismes collégiaux à compétence nationale	115
§ 2	–	Compétences relatives à des contentieux particuliers	118
A	–	Litiges d'ordre individuel des fonctionnaires nommés par décret du président de la République	188
B	–	Demandes de sursis à exécutions de décisions intéressant l'ordre public	120
C	–	Autres contentieux particuliers	121
Section II	–	Les compétences tenant à la préoccupation d'une bonne administration de la justice	123
§ 1	–	Recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application dépasse le ressort d'un seul Tribunal administratif	124
§ 2	–	Litiges nés hors des territoires soumis à la juridiction des Tribunaux administratifs et des conseils du contentieux administratif	128
§ 3	–	Connexité entre des demandes dont l'une relève de la compétence directe du Conseil d'Etat	130
Section III	–	La compétence directe du Conseil d'Etat à l'égard des recours en interprétation et des recours en appréciation de légalité	134
CHAPITRE III	–	La compétence territoriale des Tribunaux administratifs	135
§ 1	–	Le critère de principe	136
§ 2	–	Les critères spéciaux	138
A	–	Compétence déterminée par un critère invariable	138
B	–	Mise en œuvre de critères alternatifs	140
§ 3	–	Demandes connexes	143
TROISIEME PARTIE			
LES RECOURS JURIDICTIONNELS			145
Le principe de l'effet non suspensif des recours			146

CHAPITRE I	– Le régime de la recevabilité des recours	149
Section I	– Les principes	151
§ 1	– L’irrecevabilité des autorités administratives à demander le prononcé de mesures qu’elles ont le pouvoir de prendre	151
§ 2	– La faculté d’exercer un recours administratif conservant le délai du recours juridictionnel	157
§ 3	– Le caractère d’ordre public des règles de recevabilité et le régime des régularisations	165
Section II	– Les conditions de recevabilité relatives au requérant . .	170
§ 1	– La capacité d’agir en justice	171
§ 2	– La représentation du requérant	172
§ 3	– L’intérêt donnant qualité à agir	176
A	– Conditions générales	179
B	– Les recours des associations et syndicats	183
C	– Les butoirs	188
Section III	– Les conditions de recevabilité concernant le recours . .	196
§ 1	– Les règles de forme	196
§ 2	– La décision préalable	199
A	– Les exceptions à la règle de la décision préalable	203
B	– L’exigence d’une décision	204
C	– Les décisions insusceptibles de recours	217
§ 3	– Le délai	225
A	– Les recours recevables sans condition de délai	227
B	– Le déclenchement du délai	230
C	– La prorogation du délai	238
D	– L’expiration du délai et ses conséquences	243
CHAPITRE II	– Le régime de la coexistence entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux . . .	259
Section I	– L’ouverture du recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables d’une opération relevant du plein contentieux	260
A	– Les actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir en matière de contentieux électoral	261
B	– Les actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir en matière de contentieux fiscal	265

C	– Les actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir en matière du contentieux contractuel	267
Section II	– La substitution du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux	273
Section III	– Le relais du recours pour excès de pouvoir par le recours de plein contentieux	278
CHAPITRE III	– Le recours en interprétation et le recours en appréciation de légalité	282
Section I	– Les recours en interprétation et en appréciation de légalité en tant que recours incidents	284
Section II	– Le renvoi en appréciation de légalité	287
Section III	– Le recours direct en interprétation	290

QUATRIEME PARTIE

L'INSTANCE	293
CHAPITRE I	– Les éléments constitutifs de l'instance	297
Section I	– Les parties et les participants à l'instance	298
§ 1	– L'intervention volontaire	299
A	– L'intervention accessoire	299
B	– L'intervention principale	303
§ 2	– L'intervention forcée	305
A	– L'appel en cause	306
B	– L'appel en garantie	306
C	– L'appel en déclaration de jugement commun	307
§ 3	– L'appel en cause pour observations	308
Section II	– Les conclusions	309
Section III	– Les moyens	312
§ 1	– Moyens de légalité externe et moyens de légalité interne	315
§ 2	– Les moyens voués au rejet	316
A	– Les moyens manquant en fait	316

B	– Les moyens irrecevables	318
C	– Les moyens inopérants	321
§ 3	– Les moyens d’ordre public	328
A	– Les moyens de portée générale	329
B	– Les moyens ayant un caractère spécifique	332
CHAPITRE II	– L’instruction	335
Section I	– Les caractères généraux de la procédure d’instruction	336
A	– Procédure écrite	336
B	– Procédure inquisitoriale	339
C	– Procédure contradictoire	340
Section II	– Le déroulement de la procédure d’instruction	343
§ 1	– La communication des mémoires et des pièces	343
A	– Le statut des Tribunaux administratifs	345
B	– Le statut du Conseil d’Etat	346
C	– Le régime des délais	347
§ 2	– Le prononcé de mesures d’instruction	350
A	– Les différentes mesures d’instruction	351
B	– Régime général des mesures d’instruction	358
C	– La prise en considération de la chose jugée au pénal	360
Section III	– La phase terminale de l’instruction	362
A	– La clôture de l’instruction	362
B	– La convocation à l’audience	365
C	– La préparation du délibéré	367
CHAPITRE III	– Le jugement	371
Section I	– L’obligation de juger et les pouvoirs du juge	374
§ 1	– Portée de l’obligation de juger au regard des conclusions du recours	377
A	– L’obligation de statuer dans les limites des conclusions	377
B	– Les cas de dispense de l’obligation de statuer sur les conclusions présentées	382
§ 2	– Portée de l’obligation de juger au regard des moyens en cause	387

A	– Hypothèse où il y a rejet au fond	388
B	– Hypothèse où le demandeur obtient satisfaction	389
§ 3	– Portée de l'obligation de juger, compte tenu des pouvoirs statutaires du juge	391
A	– Le principe de la prohibition des injonctions aux personnes publiques	392
B	– Le principe de l'exclusion du recours en annulation formé par les cocontractants contre les mesures prises par les personnes publiques dans leurs relations avec eux	398
C	– Le principe interdisant au juge de se comporter en administrateur	403
Section II	– L'élaboration et le prononcé du jugement	409
§ 1	– La composition de la formation du jugement	410
A	– Les règles textuelles	410
B	– Le nombre des juges	410
C	– L'exigence d'impartialité	412
§ 2	– De l'audience au délibéré	415
A	– Le principe de la non-publicité des audiences	416
B	– Le principe d'invariabilité de la formation de jugement	418
C	– Le principe du secret du délibéré	419
§ 3	– Le contenu du jugement	420
A	– Les visas	420
B	– Les mentions de régularité procédurale	421
C	– Les motifs	422
D	– Le dispositif	424
Section III	– Les suites et effets du jugement	427
§ 1	– La notion d'autorité de la chose jugée	428
A	– Les trois identités de l'art. 1351 C. Civ.	430
B	– La distinction entre l'autorité relative et l'autorité absolue de la chose jugée	434
C	– Les jugements ayant l'autorité absolue de la chose jugée	435
§ 2	– Les conséquences des jugements de condamnation ou d'annulation	438

A	– La diversité des conséquences des annulations pour excès de pouvoir	439
B	– Les dérogations au principe de la rétroactivité de l'annulation	452
C	– Le principe de l'obligation d'exécuter la chose jugée	458
§ 3	– La question des refus et difficultés d'exécution de la chose jugée	465
A	– Cas de méconnaissance de la chose jugée	466
B	– Conséquences et sanctions de la non-exécution de la chose jugée	467
C	– La prévention de l'inexécution et l'incitation à exécuter	472

CINQUIEME PARTIE

LES VOIES DE RECOURS

Le principe de l'effet non suspensif des voies de recours	475
La question de la classification des voies de recours	477

CHAPITRE I – Le recours en appel

Section I – L'exercice du recours en appel

A	– Les conditions générales de recevabilité de l'appel	484
B	– L'appel incident	491
C	– L'appel provoqué	496

Section II – Le rejugement du litige

A	– Les conclusions	506
B	– Les moyens	508
C	– La décision de la juridiction d'appel	512

Section III – L'annulation du jugement pour cause d'irrégularité et l'évocation

A	– Le principe de la liberté d'évoquer	517
B	– Les cas d'ouverture à évocation	520
C	– Observations terminales	522

CHAPITRE II – Le recours en cassation

Section I – Vue générale

A	– La fonction du recours en cassation	528
---	---	-----

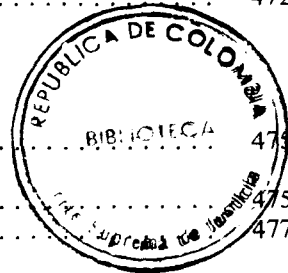


TABLE DES MATIERES

919

	B – L'ouverture de plein droit du recours en cassation	528
	C – Recours en cassation et recours pour excès de pouvoir	529
Section II	– Les moyens de cassation	532
	A – Le principe de l'irrecevabilité des moyens nouveaux . .	532
	B – La contestation de la régularité externe du jugement	535
	C – La contestation du bien-fondé du jugement	536
Section III	– La décision de la juridiction de cassation et ses suites	544
	A – Le rejet du recours	544
	B – La cassation du jugement et la question du renvoi	545
	C – Les conséquences du renvoi	547
CHAPITRE III	– Les voies de recours spéciales	550
Section I	– Voies de recours ouvertes même en l'absence de texte devant toutes les juridictions	550
	A – Le recours en interprétation	551
	B – L'opposition	551
	C – La tierce opposition	552
Section II	– Voie de recours dont l'ouverture est subordonnée à l'existence d'un texte. Le recours en révision	556
Section III	– Voies de recours ouvertes même en l'absence de texte, mais devant certaines juridictions seulement	558
	A – Le recours en rectification d'erreur matérielle	558
	B – Le recours dans l'intérêt de la loi	561

SIXIEME PARTIE

LES PROCÉDURES D'URGENCE	565
CHAPITRE I – Le constat d'urgence et le référé administratif	569
Section I – Les pouvoirs du juge	570
§ 1 – Mesures que le juge de l'urgence ne peut en aucun cas prononcer	571
§ 2 – Concrétisation des mesures susceptibles d'être ordonnées	573
§ 3 – Conditions auxquelles doivent satisfaire les mesures prononcées	579

Section II – La compétence	589
Section III – La procédure	592
Section IV – La compétence directe du Conseil d'Etat en matière de constat d'urgence et de référé	598
CHAPITRE II – Le sursis à exécution des décisions administratives . . .	600
Section I – La compétence	602
Section II – La procédure	608
A – La recevabilité	608
B – L'instruction et le jugement	614
C – Le non-lieu à statuer	617
Section III – Les conditions de fond d'octroi du sursis	620
A – L'exigence du risque de conséquences difficilement réparables	624
B – L'exigence de moyens sérieux	629
C – Le pouvoir de libre appréciation du juge	631
CHAPITRE III – Le sursis à exécution des jugements	633

SEPTIEME PARTIE

LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	639
A - Le caractère législatif de la matière	639
B - Le caractère d'ordre public des règles en cause	642
C - Les données du problème	644
CHAPITRE I – L'incompétence de principe de la juridiction administrative à l'égard des litiges étrangers au contentieux de l'administration	652
Section I – Les questions de droit privé	653
A – Questions intéressant l'état, la nationalité et la qualité d'électeur des personnes	653
B – Questions relatives au droit de propriété	655
C – Questions relatives à la validité ou à l'interprétation d'actes privés	655
Section II – Les lois et conventions internationales	657

A	– L'entrée et le maintien en vigueur des lois et conventions internationales	657
B	– L'interprétation des lois et conventions internationales	659
C	– L'appréciation de la validité des lois et conventions internationales	662
D	– L'appréciation de la responsabilité de l'Etat du fait des lois et des conventions internationales	665
Section III – Les actes politiques		667
§ 1	– Les actes de gouvernement	667
A	– Les actes de gouvernement dans l'ordre interne	669
B	– Les actes de gouvernement dans l'ordre international	671
§ 2	– Les scrutins politiques	676
A	– Le contentieux des élections législatives	677
B	– Le contentieux des élections présidentielles	678
C	– Le contentieux des votations référendaires et des élections à l'Assemblée des Communautés européennes	679
§ 3	– Les actes parlementaires	680
Section IV – Les actes d'exécution du service public de la justice judiciaire		683
A	– Les mesures tendant à la saisine des tribunaux judiciaires et à l'instruction des affaires	686
B	– Les mesures d'exécution des jugements judiciaires	693
C	– Questions particulières	696
CHAPITRE II – Le partage du contentieux de l'administration entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire		702
L'organisation du partage par référence au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires		702
Section I – Les solutions consacrées par application du principe de séparation		703
§ 1	– Le contentieux des contrats conclus par les personnes publiques	711
A	– Les contrats administratifs à raison de leurs clauses	712
B	– Les contrats administratifs par leur objet	723
C	– Les contrats administratifs en conséquence de leur régime	740

§ 2	– Le contentieux des services publics assurés par les personnes publiques	741
A	– La distinction entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux	742
B	– La compétence de principe de la juridiction administrative à l'égard du contentieux des services publics administratifs	754
C	– L'attribution, en principe, à la juridiction judiciaire du contentieux des services publics industriels et commerciaux	756
§ 3	– Les autres contentieux intéressant l'administration	770
A	– Le contentieux de la gestion extracontractuelle du domaine privé	770
B	– Le contentieux des services publics assurés par des organismes de droit privé	773
C	– Les actions exercées contre les personnes privées ordinaires	785
Section II	– Les solutions dérogatoires au principe de séparation	798
§ 1	– Le principe de l'autorité judiciaire, gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales	799
A	– L'institution par la loi de la compétence judiciaire en cas d'atteinte à la propriété privée	800
B	– L'institution par la loi de la compétence judiciaire en cas d'atteinte à la liberté individuelle	809
C	– L'institution de la compétence judiciaire par la jurisprudence en cas d'emprise irrégulière et de voie de fait	814
§ 2	– Les attributions de compétence à la juridiction judiciaire en matière de responsabilité de la puissance publique	828
A	– La responsabilité de l'Etat à raison des manœuvres et exercices de l'armée	828
B	– La responsabilité de l'Etat en matière d'accidents d'origine nucléaire	829
C	– La responsabilité de l'Etat du fait du transport postal des objets recommandés et envois à valeur déclarée	829
D	– La responsabilité des communes en cas d'émeutes	830
E	– La responsabilité de l'Etat à l'égard des victimes de certaines infractions pénales	833

F	– La responsabilité de l'Etat en conséquence des fautes des membres de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat d'association	834
G	– La responsabilité des personnes publiques et des entrepreneurs de travaux publics à raison des dommages causés par un véhicule	838
§ 3	– Les autres attributions de compétence à la juridiction judiciaire	853
A	– Le contentieux des actes des autorités administratives en matière d'état des personnes	853
B	– Le contentieux des actes administratifs relatifs à la nationalité	855
C	– Le contentieux de l'électorat	857
D	– Le contentieux des brevets d'invention	858
E	– Le contentieux des marques de fabrique, de commerce et de service	858
F	– Le contentieux de la gestion des régimes de sécurité sociale	859
G	– La compétence judiciaire en matière de contentieux fiscal	862
Section III	– Les solutions relatives aux questions d'interprétation ou d'appréciation de la légalité des actes administratifs se posant devant les tribunaux judiciaires	866
§ 1	– L'interprétation des règlements administratifs	869
§ 2	– L'appréciation de la légalité des actes administratifs et l'interprétation des actes administratifs non réglementaires	871
A	– L'incompétence de principe des tribunaux statuant en matière civile	871
B	– L'étendue de la compétence des tribunaux statuant en matière répressive	873
CHAPITRE III	– Les conflits d'attribution et les divergences de jugement en matière de compétence	880
Le Tribunal des conflits		880
Section I	– Le règlement des conflits positifs	887
A	– Le déroulement de la procédure	888
B	– Tribunaux devant lesquels le conflit peut être élevé	893
C	– Matières dans lesquelles le conflit peut être élevé	894
D	– La revendication devant le Tribunal des conflits	896

Section II – Le statut des conflits négatifs	897
A – Les conditions du conflit négatif	897
B – La prévention du conflit	899
C – Le règlement du conflit	899
Section III – La prévention des divergences de jugement entre les ordres de juridictions en matière de compétence . . .	900

INDEX ALPHABÉTIQUE

A - Organisation et procédure juridictionnelles	903
B - Compétence de la juridiction administrative	907