

TRAITÉ
DE
CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF

PAR

Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO

Professeur à l'Université de Bordeaux I
Président honoraire de l'Université
Correspondant de l'Institut

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie
et de Sciences Sociales de Paris
Président de la Société de législation comparée

3^e édition

TOME PREMIER

Notions générales - Organisation
juridictionnelle en matière
administrative - Compétence -
Procédure contentieuse

N^{os} 1 à 903

P A R I S
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, rue Soufflot

1984

Table analytique du Tome I

(Voir la Table analytique détaillée de l'ensemble des deux volumes
à la fin du Tome II)

| | <u>Pages</u> |
|---------------|--------------|
| Préface | 7 |

PARTIE PRÉLIMINAIRE

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. - GÉNÉRALITÉS

| | |
|---|----|
| CHAPITRE II. — LES LIMITES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF - LES PROCÉ- DÉS NON JURIDICTIONNELS DE RÈGLEMENT DES LITIGES ADMINISTRATIFS . | 27 |
| SECTION I — <i>La conciliation</i> | 29 |
| SECTION II — <i>Le recours au Médiateur</i> | 33 |
| SECTION III — <i>La transaction</i> | 40 |
| SECTION IV — <i>L'arbitrage</i> | 45 |
| SECTION V — <i>Les recours administratifs</i> | 55 |

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE III. — LES LIMITES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. - LES LITI- GES NE RELEVANT PAS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF OU N'EN RELEVANT QUE PARTIELLEMENT | 73 |
| SECTION I. — <i>Les litiges ne concernant pas les activités administratives françaises</i> | 74 |
| SECTION II. — <i>Les litiges concernant les relations internationales de la France</i> | 86 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Les litiges ne relevant pas du contentieux administratif | 86 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Les litiges concernant les relations internationales de la France (suite). Litiges relevant du contentieux administratif | 95 |
| SECTION III. — <i>Les litiges concernant les actes constitutionnels et législatifs</i> | 118 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Les notions d'acte constitutionnel et d'acte législatif | 118 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Le contentieux des actes constitutionnels et législatifs | 137 |
| SECTION IV. — <i>Les litiges concernant les actes parlementaires</i> | 155 |
| SECTION V. — <i>Les litiges concernant les relations des autorités exécutives et administratives avec les assemblées législatives et avec le peuple (en tant qu'organe constitutionnel)</i> | 160 |
| <i>Sous-section 1.</i> — La théorie des actes de gouvernement | 161 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Etat actuel du problème | 169 |

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION JURIDICTIONNELLE
EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION JURIDICTIONNELLE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE | 179 |
| SECTION I — <i>Le principe de dualité de la justice administrative</i> | 179 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Fondement et justification du principe de dualité de la justice administrative | 179 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Les controverses relatives à la juridiction administrative | 183 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Les problèmes juridiques nés du principe de dualité de la justice administrative | 190 |
| SECTION II — <i>L'ordre juridictionnel administratif</i> | 210 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Le contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur les juridictions de l'ordre administratif | 211 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Le règlement de juges | 210 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Le règlement préalable des contrariétés de décisions en cas de connexité | 217 |
| <i>Sous-section 4.</i> — Le règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative | 220 |
| SECTION III — <i>Le principe de séparation de l'administration active et de la juridiction administrative</i> | 222 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Formation du principe et caractères généraux | 222 |
| <i>Sous-section 2.</i> — La distinction des juridictions administratives et des administrateurs actifs | 224 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Impossibilité pour le juge administratif de faire acte d'administrateur | 228 |
| CHAPITRE II. — LE CONSEIL D'ETAT | 233 |
| SECTION I — <i>Historique</i> | 233 |
| SECTION II — <i>Organisation du Conseil d'Etat</i> | 244 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Situation constitutionnelle | 244 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Structure du Conseil d'Etat | 245 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Personnel du Conseil d'Etat | 248 |
| SECTION III — <i>Organisation du Conseil d'Etat statuant au contentieux</i> | 255 |
| SECTION IV — <i>La présidence du Conseil d'Etat</i> | 264 |
| CHAPITRE III. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS | 268 |
| SECTION I — <i>Historique</i> | 268 |
| SECTION II — <i>Organisation et fonctionnement</i> | 277 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Organisation | 277 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Fonctionnement | 280 |
| SECTION III — <i>Statut des membres des Tribunaux Administratifs</i> | 286 |
| SECTION IV — <i>Régimes particuliers</i> | 289 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| CHAPITRE IV. — LES AUTRES JURIDICTIONS RELEVANT DU CONSEIL D'ÉTAT PAR LA VOIE DE L'APPEL | 291 |
| SECTION I — <i>Les conseils du contentieux administratif des territoires d'outre-mer</i> | 291 |
| <i>Sous-section 1. — Historique</i> | 291 |
| <i>Sous-section 2. — Organisation et fonctionnement</i> | 293 |
| SECTION II — <i>Autres juridictions</i> | 294 |
| CHAPITRE V. — LES JURIDICTIONS RELEVANT DU CONSEIL D'ÉTAT PAR LA VOIE DU RECOURS EN CASSATION | 296 |
| SECTION I — <i>La notion de juridiction administrative</i> | 296 |
| <i>Sous-section 1. — Considérations générales sur les juridictions adminis- tratives d'attribution</i> | 296 |
| <i>Sous-section 2. — Création des juridictions administratives</i> | 296 |
| <i>Sous-section 3. — Les critères de la juridiction administrative - L'acte juri- dictionnel en droit administratif</i> | 299 |
| <i>Sous-section 4. — Les critères de la juridiction administrative - Le caractè- re administratif de la juridiction</i> | 306 |
| <i>Sous-section 5. — Les juridictions administratives statuant en dernier ressort</i> | 308 |
| <i>Sous-section 6. — Caractères généraux des juridictions administratives rele- vant du Conseil d'Etat par la voie de la cassation</i> | 309 |
| SECTION II — <i>Classification d'après leur compétence des juridictions admini- stratives relevant du Conseil d'Etat par la voie de la cassation</i> | 312 |
| <i>Sous-section 1. — Les juridictions statuant en matière de finances publiques</i> | 312 |
| <i>Sous-section 2. — Les juridictions statuant en matière d'enseignement</i> | 319 |
| <i>Sous-section 3. — Les juridictions statuant en matière de recrutement militaire</i> | 319 |
| <i>Sous-section 4. — Le Conseil Supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire</i> | 323 |
| <i>Sous-section 5. — Juridictions statuant en matière d'aide sociale</i> | 324 |
| <i>Sous-section 6. — Les juridictions professionnelles</i> | 326 |
| <i>Sous-section 7. — Juridictions administratives spéciales</i> | 330 |
| <i>Sous-section 8. — Les Tribunaux administratifs statuant en dernier res- sort. (Renvoi)</i> | 331 |
| CHAPITRE VI. — LES AUXILIAIRES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE | 332 |
| SECTION I — <i>Catégories d'auxiliaires de la justice administrative</i> | 332 |
| SECTION II — <i>La représentation des parties devant les juridictions administrative</i> | 334 |
| SECTION III — <i>Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.</i> | 338 |
| CHAPITRE VII. — PROBLÈMES ACTUELS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET CRISE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE | 342 |
| SECTION I — <i>Présentation de la justice administrative</i> | 343 |
| <i>Sous-section 1. — Tableaux statistiques. Histoire et période actuelle</i> .. | 343 |
| <i>Sous-section 2. — Le double degré de juridiction</i> | 350 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <i>Sous-section 3. — Contentieux spéciaux</i> | 354 |
| SECTION II — <i>Sociologie du contentieux administratif</i> | 354 |
| SECTION III — <i>L'« explosion judiciaire » et le contentieux administratif.</i> <i>Causes et solutions</i> | 357 |

DEUXIÈME PARTIE

LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE. - NOTIONS GÉNÉRALES | 363 |
|---|-----|

Titre Premier

| | |
|--|-----|
| La répartition des compétences juridictionnelles en matière administrative entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires | 373 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — L'ÉVOLUTION HISTORIQUE | 375 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| SECTION I — <i>L'Ancien régime</i> | 375 |
| SECTION II — <i>La période révolutionnaire</i> | 379 |
| SECTION III — <i>L'apparition d'une clause générale de répartition des com- pétences juridictionnelles</i> | 383 |
| SECTION IV — <i>L'aménagement de la répartition des compétences dans la deuxième moitié du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle</i> | 387 |

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE II. — LES PRINCIPES GÉNÉRAUX : CLAUSE GÉNÉRALE ET CLAUSES SPÉCIALES DE COMPÉTENCE | 405 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| SECTION I — <i>La clause générale de compétence</i> | 406 |
| SECTION II — <i>Les modes d'application de la clause générale. La détermi- nation du droit applicable à la solution du litige.</i> | 415 |
| <i>Sous-section 1. — La méthode analytique</i> | 415 |
| <i>Sous-section 2. — La méthode synthétique</i> | 429 |
| <i>Sous-section 3. — Les modes d'application de la clause générale. Appli- cation de la clause aux différents éléments du litige</i> | 432 |
| <i>Sous-section 4. — Les clauses spéciales de compétence</i> | 434 |

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE III. — L'APPLICATION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE. - LES LITIGES ENTRE PERSONNES PRIVÉES | 436 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE IV. — L'APPLICATION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE. - LES LITIGES NE CONCERNANT PAS UN SERVICE PUBLIC | 447 |
|--|-----|

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| SECTION I — <i>Les litiges concernant l'activité des personnes privées</i> | 451 |
| SECTION II — <i>Les litiges concernant l'activité d'une personne publique ne constituant pas un service public</i> | 455 |
| CHAPITRE V. — L'APPLICATION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE. - LES LITIGES CONCERNANT LES SERVICES PUBLICS A GESTION PUBLIQUE | 457 |
| SECTION I — <i>Les services publics à gestion publique gérés par une personne publique. La compétence de la juridiction administrative</i> | 459 |
| <i>Sous-section 1. — Les litiges concernant l'exécution du service public</i> | 459 |
| <i>Sous-section 2. — Les litiges concernant l'organisation du service public</i> | 481 |
| SECTION II — <i>Les services publics à gestion publique gérés par une personne publique. La compétence de la juridiction judiciaire</i> | 487 |
| <i>Sous-section 1. — Les litiges concernant l'exécution du service public</i> | 487 |
| <i>Sous-section 2. — Les litiges concernant l'organisation du service public</i> | 507 |
| SECTION III — <i>Les services publics à gestion publique gérés par des personnes privées</i> | 514 |
| <i>Sous-section 1. — La gestion des services publics par les ordres professionnels</i> | 517 |
| <i>Sous-section 2. — Les autres cas</i> | 523 |
| CHAPITRE VI. — L'APPLICATION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE. LES LITIGES CONCERNANT LES SERVICES PUBLICS A GESTION PRIVÉE | 537 |
| SECTION I — <i>Les services publics industriels ou commerciaux</i> | 538 |
| <i>Sous-section 1. — La notion de service public industriel ou commercial</i> | 539 |
| <i>Sous-section 2. — Les litiges concernant l'exécution du service public industriel ou commercial</i> | 548 |
| <i>Sous-section 3. — Les litiges concernant l'organisation du service public industriel ou commercial</i> | 566 |
| SECTION II — <i>Les services publics sociaux semblables à des activités privées</i> | 572 |
| SECTION III — <i>Les services publics sociaux concernant des rapports de droit privé</i> | 575 |
| <i>Sous-section 1. — Litiges concernant l'exécution du service public</i> | 577 |
| <i>Sous-section 2. — Litiges concernant l'organisation du service public</i> | 584 |
| SECTION IV — <i>La gestion du domaine privé des personnes publiques</i> | 585 |
| CHAPITRE VII. — L'APPLICATION DES CLAUSES SPÉCIALES DE COMPÉTENCE. LES CLAUSES JURISPRUDENTIELLES | 604 |
| SECTION I — <i>La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges concernant le service public de la justice judiciaire</i> | 604 |
| <i>Sous-section 1. — Les litiges concernant l'exercice de la mission judiciaire</i> | 607 |
| <i>Sous-section 2. — Les litiges concernant l'administration du service judiciaire</i> | 625 |
| SECTION II — <i>La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges concernant l'état et les droits fondamentaux des personnes</i> | 633 |
| <i>Sous-section 1. — La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges concernant l'état des personnes</i> | 634 |
| <i>Sous-section 2. — La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges concernant l'exercice des libertés publiques</i> | 639 |

| | Pages |
|--|-------|
| <i>Sous-section 3. — La compétence des juridictions judiciaires en matière de litiges concernant le droit de propriété</i> | 643 |
| <i>Sous-section 4. — La théorie de l'emprise sur la propriété immobilière.</i> | 663 |
| <i>Sous-section 5. — La théorie de la voie de fait</i> | 672 |
| SECTION III — <i>La compétence des juridictions judiciaires pour connaître des litiges soulevés à titre incident et concernant le sens ou la validité d'actes administratifs</i> | 693 |
| <i>Sous-section 1. — La compétence des juridictions civiles</i> | 695 |
| <i>Sous-section 2. — La compétence des juridictions répressives</i> | 698 |
| | |
| CHAPITRE VIII. — L'APPLICATION DES CLAUSES SPÉCIALES DE COMPÉTENCE. | |
| - LES ATTRIBUTIONS LÉGALES DE COMPÉTENCE AU PROFIT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES | 705 |
| SECTION I — <i>La compétence des juridictions judiciaires en matière de responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques</i> | 705 |
| SECTION II — <i>La compétence des juridictions judiciaires en matière d'élections politiques et administratives</i> | 732 |
| SECTION III — <i>La compétence des juridictions judiciaires en matière fiscale et parafiscale</i> | 735 |
| SECTION IV — <i>Cas divers</i> | 750 |
| | |
| CHAPITRE IX. — LES SANCTIONS DES RÈGLES DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES. LE TRIBUNAL DES CONFLITS | 752 |
| SECTION I — <i>La juridiction des conflits</i> | 754 |
| SECTION II — <i>La revendication formulée par les ministres par application de l'article 26 de la loi du 24 mai 1872</i> | 761 |
| SECTION III — <i>Le conflit positif d'attributions</i> | 761 |
| SECTION IV — <i>Le conflit négatif d'attributions</i> | 778 |
| SECTION V — <i>Le règlement des questions de compétence sur renvoi des juridictions administratives ou judiciaires</i> | 782 |
| SECTION VI — <i>Le conflit de décisions</i> | 787 |

Titre Deuxième

La répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — ÉVOLUTION DES RÈGLES DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES | 793 |
| SECTION I — <i>Formation de la compétence des juridictions administratives (1800-1881)</i> | 793 |
| SECTION II — <i>Le Conseil d'Etat, juge de droit commun (1881-1953)</i> ... | 795 |
| SECTION III — <i>La réforme du contentieux administratif. (Décret du 30 septembre 1953)</i> | 797 |

| | Pages |
|---|-------|
| CHAPITRE II. — COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS | 801 |
| SECTION I — <i>Compétence matérielle</i> | 801 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Les Tribunaux administratifs, juges de droit commun | 801 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Compétences diverses | 803 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Compétence en matière électorale | 804 |
| <i>Sous-section 4.</i> — Compétence en matière fiscale | 807 |
| <i>Sous-section 5.</i> — Compétences consultatives et administratives | 810 |
| <i>Sous-section 6.</i> — Compétence de certains tribunaux administratifs | 812 |
| SECTION II — <i>Compétence territoriale</i> | 813 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Principes fondamentaux | 813 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Règles particulières de compétence territoriale | 817 |
| CHAPITRE III. — COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT EN PREMIER ET DERNIER RESSORT | 828 |
| SECTION I — <i>Recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels</i> | 829 |
| SECTION II — <i>Litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par décret du Président de la République</i> | 831 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Actions relevant de cette compétence | 831 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Fonctionnaires nommés par décret du Président de la République | 833 |
| SECTION III — <i>Recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif</i> | 834 |
| SECTION IV — <i>Recours pour excès de pouvoir dirigés contre certains actes des ministres</i> | 837 |
| SECTION V — <i>Litiges d'ordre administratif nés hors des territoires soumis à la juridiction des Tribunaux administratifs et des Conseils du contentieux administratif</i> | 838 |
| SECTION VI — <i>Litiges concernant les territoires d'Outre-mer</i> | 840 |
| SECTION VII — <i>Contentieux électoral</i> | 841 |
| SECTION VIII — <i>Recours en annulation dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale</i> | 842 |
| SECTION IX — <i>Recours contre les sanctions prises en cas d'infraction à la législation des ententes et positions dominantes</i> | 843 |
| CHAPITRE IV. — COMPÉTENCE DES CONSEILS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF | 845 |
| SECTION I — <i>Histoire et principes généraux</i> | 845 |
| SECTION II — <i>Compétence de droit commun relative au contentieux local</i> | 847 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Litiges d'ordre individuel concernant les agents publics | 847 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Compétence en matière d'excès de pouvoir | 849 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Contentieux de pleine juridiction | 850 |
| SECTION III — <i>Compétence d'attribution</i> | 850 |
| SECTION IV — <i>Compétences spéciales</i> | 851 |

| TROISIÈME PARTIE | |
|---|------|
| LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE ADMINISTRATIVE | |
| CHAPITRE PREMIER. — PROBLÈMES GÉNÉRAUX | 855 |
| CHAPITRE II. — LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS | 870 |
| SECTION I — <i>Introduction de l'instance</i> | 871 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Conditions relatives aux requérants - Règles générales et conditions relatives aux personnes physiques | 871 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Conditions relatives aux requérants. Personnes morales de droit privé | 874 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Conditions relatives aux requérants. Personnes morales de droit public | 875 |
| <i>Sous-section 4.</i> — Forme et contenu de la requête | 879 |
| <i>Sous-section 5.</i> — Ministère d'avocat | 885 |
| <i>Sous-section 6.</i> — L'aide judiciaire | 890 |
| <i>Sous-section 7.</i> — Portée juridique des recours | 891 |
| SECTION II — <i>Le délai du recours</i> | 897 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Le principe et l'application des règles concernant le délai | 898 |
| <i>Sous-section 2.</i> — La prorogation du délai | 925 |
| <i>Sous-section 3.</i> — L'expiration du délai | 938 |
| SECTION III — <i>Dépôt et instruction des recours</i> | 960 |
| <i>Sous-section 1.</i> Dépôt et enregistrement des recours | 960 |
| <i>Sous-section 2.</i> L'instruction. Règles générales et communication des requêtes et mémoires | 961 |
| <i>Sous-section 3.</i> L'instruction. Mesures d'instruction ordonnées par le Conseil d'Etat | 966 |
| <i>Sous-section 4.</i> — Procédures d'urgence devant le Conseil d'Etat | 968 |
| SECTION IV — <i>Les incidents de procédure</i> | 972 |
| <i>Sous-section 1.</i> — Les demandes incidentes | 973 |
| <i>Sous-section 2.</i> — L'intervention | 976 |
| <i>Sous-section 3.</i> — L'inscription de faux | 982 |
| <i>Sous-section 4.</i> — Passages injurieux ou diffamatoires contenus dans les mémoires des parties | 984 |
| <i>Sous-section 5.</i> — Le désistement | 985 |
| <i>Sous-section 6.</i> — L'acquiescement | 989 |
| <i>Sous-section 7.</i> — Circonstances conduisant le juge à décider qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le litige | 990 |
| <i>Sous-section 8.</i> — Questions préjudicielles | 994 |
| <i>Sous-section 9.</i> — Litispendance | 996 |
| SECTION V — <i>La séance de jugement du Conseil d'Etat et le prononcé de l'arrêt</i> | 997 |
| <i>Sous-section 1.</i> — La séance de jugement jusqu'à la clôture de l'instruction | 997 |
| <i>Sous-section 2.</i> — Le prononcé de l'arrêt | 1001 |
| <i>Sous-section 3.</i> — Dépens | 1004 |