

**LE JUGE
DE L'EXCÈS DE POUVOIR
ET LES MOTIFS
DE L'ACTE ADMINISTRATIF**

par

Bernard PACTEAU

*Agrégé des Facultés de Droit
Professeur
à la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand*

Préface de

J.-M. AUBY

*Professeur à l'Université de Bordeaux I
Doyen honoraire
Président honoraire*

TRAVAUX ET RECHERCHES
DE LA FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
DE L'UNIVERSITE DE CLERMONT I

1977

TABLE DES MATIERES

	Pages
<i>Préface</i>	5
<i>Introduction</i>	11
I. — La consistance du contentieux des motifs des actes administratifs.....	13
II. — L'enjeu du contrôle juridictionnel des motifs des actes administratifs.....	17
III. — La formation historique du régime contentieux des motifs des actes administratifs.....	21
A) La jurisprudence du XIX ^e siècle.....	22
B) La jurisprudence du XX ^e siècle.....	31

PREMIERE PARTIE

LA DETERMINATION PAR LE JUGE DES MOTIFS CONTROLABLES	41
<i>Titre premier.</i> — L'information de principe du juge sur les motifs des actes administratifs, et ses garanties.....	42
<i>Chapitre premier.</i> — La motivation expresse des actes administratifs.....	46
<i>Section 1.</i> — Le domaine de l'obligation de motivation expresse des actes administratifs.....	47
1) Le principe classique « pas de motivation sans texte », et la critique de ses insuffisances	48
1 ^o) La portée concrète de la solution classique excluant toute obligation de motiver tant qu'un texte ne l'a pas prescrite.....	48
2 ^o) La critique des lacunes de la solution classique et les souhaits doctrinaux d'une extension du domaine de l'obligation de motiver.....	51

	Pages
2) La contribution nouvelle de la jurisprudence à la reconnaissance de cas de motivation obligatoire, et ses perspectives.....	55
1°) La jurisprudence avant 1970.....	55
2°) La jurisprudence issue de l'arrêt « Agence Maritime Marseille-fret de 1970.....	59
<i>Section 2. — Les implications de l'obligation de motivation expresse des actes administratifs.....</i>	63
1°) Les sanctions jurisprudentielles.....	64
2°) Le contenu des exigences attachées à l'obligation de motiver.....	64
a) La motivation doit être effective.....	64
b) La motivation doit être exhaustive.....	66
<i>Chapitre II. — La recherche par le juge des motifs de l'acte pendant l'instruction.....</i>	69
<i>Section 1. — Les moyens de connaissance par le juge des motifs des actes déférés devant lui et non motivés.....</i>	69
1) L'exploitation du dossier et des observations de l'Administration.....	69
2) La demande par le juge à l'Administration de communication des motifs de ses actes.....	71
A) Les conditions de mise en œuvre de la demande de communication des motifs.....	73
B) Le problème de l'opposabilité de certains secrets à la demande du juge.....	76
1°) Le principe de l'opposabilité de certains secrets à la demande du juge.....	77
2°) Les aménagements jurisprudentiels à l'opposabilité des secrets légaux.....	78
<i>Section 2. — Les sanctions du juge en cas de refus de l'Administration de communiquer les motifs de ses actes.....</i>	79
1°) Les sanctions prévues par les textes.....	79
2°) Les sanctions réalisées par la jurisprudence.....	80
<i>Titre II. — Les investigations complémentaires du juge parmi les motifs des actes administratifs.....</i>	83
<i>Chapitre premier. — La renonciation du juge à censurer certains des motifs au nom desquels l'acte a été pris.....</i>	85
<i>Section 1. — La substitution de motif.....</i>	89

	Pages
1) La substitution de motif dans le cas de l'acte relevant d'une compétence liée.....	91
1 ^o) Les fondements de l'admission d'une substitution de motif en cas de compétence liée.....	93
2 ^o) La portée de la jurisprudence sur la substitution de motif.....	93
2) La substitution de motif en-dehors de la compétence liée.....	99
1 ^o) L'admission de la substitution de base légale.....	101
2 ^o) La réticence du juge à l'égard de toutes autres substitutions de motif.....	105
<i>Section 2. — L'exception de motif surabondant.....</i>	107
1) L'évolution du contentieux vers la définition de la surabondance de motif en tant que simple exception.....	109
1 ^o) L'admission facile de la surabondance dans la jurisprudence d'avant 1948.....	109
2 ^o) La réticence moderne à une admission trop systématique de la surabondance de motif.....	111
2) L'aménagement pratique de l'exception de surabondance.....	115
1 ^o) La surabondance de motif en cas de compétence liée.....	115
2 ^o) La surabondance de motif en-dehors de la compétence liée....	115
a) La jurisprudence de 1948 à 1968.....	116
b) La jurisprudence d'après 1968.....	118
<i>Chapitre II. — L'élargissement du domaine du contrôle du juge au-delà des motifs « apparents » de l'acte.....</i>	121
<i>Section 1. — La critique de la sincérité des motifs en cas de compétence liée.....</i>	122
<i>Section 2. — La critique de la sincérité des motifs en-dehors des cas de compétence liée.....</i>	123
1) Les résistances à l'admission d'une critique de la sincérité des motifs.....	124
1 ^o) La jurisprudence d'avant 1940.....	124
2 ^o) La doctrine.....	125
2) La critique de la sincérité des motifs en droit positif.....	128
1 ^o) Les conditions de succès de la critique de la sincérité des motifs.....	128
a) La preuve de l'existence des motifs « cachés ».....	128
b) La preuve du caractère « déterminant » des motifs cachés...	129
2 ^o) La mise en œuvre de la critique de la sincérité des motifs.....	129

DEUXIEME PARTIE

	Pages
L'ETENDUE DU CONTROLE DU JUGE SUR LES MOTIFS DE L'ACTE.....	135
<i>Titre premier.</i> — Le juge contrôle toujours l'exactitude matérielle des motifs de fait et la correction juridique des motifs de droit.....	136
<i>Chapitre premier.</i> — Le contrôle de l'exactitude matérielle des motifs de fait.....	137
<i>Section 1.</i> — Le contenu de la règle d'exactitude matérielle.....	142
1°) Les faits doivent être complètement vrais.....	142
2°) Les faits doivent avoir été vrais au moment de l'émission de l'acte.....	145
<i>Section 2.</i> — Les méthodes de vérification de l'exactitude matérielle des faits.....	147
1) Les justifications d'une remise en cause du principe « actori incumbit probatio »	149
2) Les aides apportées par le juge au requérant dans sa critique de l'erreur de fait	151
1°) Le juge participe à l'établissement de la preuve de l'inexactitude des motifs de fait.....	152
2°) Le juge impose à l'Administration de participer à la preuve de l'exactitude de ses allégations de fait.....	154
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôle de la correction juridique des motifs de droit.....	160
<i>Section 1.</i> — Les motifs de droit ne doivent pas dépasser les limites de la compétence administrative.....	163
1) Les motifs de droit doivent procéder d'une base légale elle-même valable	163
1°) La base légale doit « exister ».....	163
2°) La base légale doit être susceptible de recevoir application en l'espèce (la méconnaissance du champ d'application de la loi).....	167
2) Les motifs de droit doivent respecter les frontières de l'habilitation légale	169
1°) Le juge peut avoir à interpréter la portée de l'énoncé des conditions légales.....	170
2°) Le juge supplée à l'insuffisance de l'énoncé légal.....	172
<i>Section 2.</i> — Les motifs de droit ne doivent pas restreindre la portée de la compétence administrative.....	178

	Pages
1) Les agents publics ne doivent pas renoncer à l'examen au fond des affaires entrant dans le domaine de leur compétence.....	179
1 ^o) Les justifications de cette règle.....	180
2 ^o) La portée de la jurisprudence relative aux renonciations des agents publics à leur compétence.....	180
2) Les agents publics doivent procéder à l'ensemble des appréciations et examens impliqués par leur compétence (la règle d'examen particulier des circonstances de l'affaire).....	183
1 ^o) La jurisprudence classique des motifs entachés d'un insuffisant examen des circonstances de l'affaire.....	187
2 ^o) Les aménagements nouveaux à la censure des motifs manifestant un examen insuffisant des circonstances de l'affaire.....	194
 <i>Titre II. — Le juge n'exerce qu'un contrôle variable sur l'ajustement des motifs de fait aux motifs de droit.....</i>	 200
<i>Chapitre premier. — La distinction classique du domaine du contrôle juridictionnel et du pouvoir discrétionnaire.....</i>	203
<i>Section 1. — Les justifications du pouvoir discrétionnaire.....</i>	204
1) L'argument de l'opportunité.....	205
2) L'argument de la complexité.....	207
<i>Section 2. — La recherche jurisprudentielle d'un domaine raisonnable de pouvoir discrétionnaire.....</i>	208
1) Le point de vue de la nature des questions à trancher.....	210
2) Le point de vue des intérêts en cause.....	213
a) La méthode jurisprudentielle.....	214
b) Les difficultés de la méthode jurisprudentielle.....	227
<i>Chapitre II. — L'apparition d'un nouveau contrôle « minimum » sur l'appréciation administrative des faits. — L'erreur manifeste.....</i>	 233
<i>Section 1. — La formation historique du contrôle minimum d'erreur manifeste.....</i>	235
<i>Section 2. — L'aménagement pratique de la censure de l'erreur manifeste.....</i>	245
 <i>Bibliographie.....</i>	 252