

BIBLIOTHÈQUE DE DROIT PUBLIC

sous la direction de

MARCEL WALINE

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris

TOME LXI

DU DÉNI DE JUSTICE
EN DROIT PUBLIC
FRANÇAIS

PAR

LOUIS FAVOREU

Docteur en Droit

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris

Assistant à la Faculté de Droit

et des Sciences Economiques de Paris

Préface de

MARCEL WALINE

Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère
de l'Éducation Nationale et couronné par la
Faculté de Droit et des Sciences Economiques
de Paris

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1965

Table des matières

PRÉFACE	I
AVANT-PROPOS	1 à 4
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>La notion de déni de justice</i>	5
Brève histoire de la notion.	
I. — Le déni de justice en droit privé interne	5
II. — Le déni de justice en droit international public	8
III. — Le déni de justice en droit public français	10
<i>Section I.</i> — L'approche par les conceptions déjà existantes	12
§ 1. La conception étroite : le déni de justice « légal »	13
§ 2. La conception large : le déni de justice (presque) synonyme d'injustice	15
<i>Section II.</i> — La définition provisoire proposée	21
§ 1. Comment la définition proposée se déduit des conceptions existantes.	21
§ 2. Comment s'énonce et se comprend la définition proposée	27

PREMIERE PARTIE

LE DENI DE JUSTICE ORGANIQUE	31
------------------------------------	----

TITRE PREMIER

DENI DE JUSTICE PAR ABSENCE DE JURIDICTION COMPETENTE POUR CONNAITRE DES ACTES DES ORGANES INVESTIS DU POUVOIR LEGISLATIF	35
---	----

Sous-Titre Premier

L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DES ACTES DU PARLEMENT	37
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'immunité juridictionnelle des actes législatifs du Parlement</i>	38
<i>Section I.</i> — Existence du déni de justice	39
Sous-Section 1. — Constatation de l'immunité juridictionnelle des lois parlementaires	39
§ 1. Attitude du juge judiciaire	39

§ 2. Attitude du juge administratif	42
Sous-Section 2. — Signification de l'immunité juridictionnelle des lois parlementaires	44
§ 1. Avant 1958 : absence de déni de justice	45
§ 2. Après 1958 : possibilité de déni de justice	49
Section II. — Causes du déni de justice	57
Sous-Section 1. — Compétence très limitée du juge ordinaire	58
§ 1. La compétence du juge ordinaire se limite au contentieux de l'interprétation	58
§ 2. La compétence du juge ordinaire ne s'étend ni au contentieux de l'indemnisation ni au contrôle de la validité externe	59
Sous-Section 2. — Compétence trop réduite du juge constitutionnel	69
§ 1. La protection juridictionnelle de l'individu assurée par le Conseil Constitutionnel n'est pas négligeable	69
§ 2. La protection juridictionnelle de l'individu assurée par le Conseil Constitutionnel est insuffisante	71
CHAPITRE II. — <i>L'immunité juridictionnelle des actes non législatifs du Parlement</i>	77
Section I. — Existence du déni de justice	77
Sous-Section 1. — Constatation de l'immunité juridictionnelle : l'auto-limitation du juge ordinaire	78
§ 1. Le refus de contrôle du juge administratif	78
§ 2. Le refus de contrôle du juge judiciaire	93
Sous-Section 2. — Signification de l'immunité juridictionnelle : le déni de justice	97
§ 1. L'affirmation de l'existence du déni de justice par la doctrine	97
§ 2. Exactitude de cette affirmation de la doctrine	98
Section II. — Causes du déni de justice	100
Sous-Section 1. — Le déni de justice est dû à une lacune dans l'organisation du système juridictionnel	100
§ 1. Bref aperçu de la nature des activités couvertes par l'immunité	101
§ 2. La nature des activités parlementaires provoque seule la cause juridictionnelle par auto-limitation du juge ordinaire	105
Sous-Section 2. — La lacune dans l'organisation juridictionnelle s'analyse en une absence de compétence du juge ordinaire et du juge constitutionnel	116
§ 1. Compétence trop étroite du juge ordinaire	117
§ 2. Compétence trop réduite du juge constitutionnel	123

Sous-Titre II

L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE

DES ACTES DE L'EXÉCUTIF INVESTI DU POUVOIR LÉGISLATIF	125
---	-----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Conditions de non-réalisation du déni de justice</i>	127
---	-----

§ 1. Concentration de tous les pouvoirs entre les mains d'une autorité de fait	127
§ 2. Inexistence de règles constitutionnelles supérieures	128

CHAPITRE II. — <i>Détermination des cas de déni de justice</i>	131
--	-----

<i>Section I.</i> — Cas où il n'y a pas déni de justice	131
§ 1. L'immunité juridictionnelle des décrets-lois révolutionnaires de 1848, 1851 et 1870	132
§ 2. L'immunité juridictionnelle des ordonnances de la Libération	135
<i>Section II.</i> — Cas où un doute est possible	137
§ 1. Recherche de la nature juridique des actes dits lois de Vichy	138
§ 2. Régime contentieux des actes dits lois de Vichy	140
<i>Section III.</i> — Cas où il y a déni de justice	141
§ 1. Exemple liminaire : les décrets-lois du 1 ^{er} Empire	141
§ 2. L'immunité juridictionnelle des ordonnances prises en vertu de l'article 92 de la Constitution	143
§ 3. L'immunité juridictionnelle des mesures prises en application de l'article 16 dans le domaine législatif	150
Sous-Titre III	
L'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DES ACTES ÉMANANT DIRECTEMENT DE LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE	
§ 1. Constatation de l'immunité juridictionnelle des lois référendaires ..	157
§ 2. Signification de l'immunité juridictionnelle des lois référendaires : l'absence de déni de justice	159
CONCLUSION DU TITRE PREMIER	163

TITRE II

DENI DE JUSTICE PAR ABSENCE DE JURIDICTION COMPÉTENTE POUR CONNAÎTRE DE CERTAINS ACTES DE L'EXECUTIF	167
--	-----

Sous-Titre Premier

ABSENCE DE JURIDICTION FRANÇAISE COMPÉTENTE	169
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'auto-limitation du juge ordinaire</i>	170
<i>Section I.</i> — Renoncement total	170
Sous-Section 1. — Renoncement du juge administratif	171
§ 1. Contrôle de légalité	172
§ 2. Responsabilité	174
§ 3. Interprétation	178
Sous-Section 2. — Renoncement du juge judiciaire	179
§ 1. Rareté des cas de refus de contrôle	179
§ 2. Mécanisme du refus de contrôle	186
Sous-Section 3. — Approbation par le Tribunal des conflits	188
§ 1. Principe de la compétence du Tribunal des conflits	189
§ 2. Exercice de cette compétence	192
<i>Section II.</i> — Renoncement définitif	192
Sous-Section 1. — Exacte portée du prétendu « amenuisement de l'emprise de la théorie des actes de gouvernement »	194
§ 1. A quelle époque cette idée est-elle apparue ?	194
§ 2. En quoi a consisté cet amenuisement ?	195
Sous-Section 2. — Epanouissement de l'acte de gouvernement classique ..	198
§ 1. Rapport gouvernement-Parlement	199
§ 2. Rapports internationaux	204
Sous-Section 3. — Fluctuations autour du point d'équilibre	211
§ 1. — Repli en deçà de la frontière	212
§ 2. Incursions timides au-delà de la frontière	215

CHAPITRE II. — <i>L'absence de juge constitutionnel compétent</i>	217
<i>Section I. — L'immunité juridictionnelle des actes de l'exécutif dits « actes de gouvernements » est due à une lacune dans l'organisation du système juridictionnel</i>	218
Sous-Section 1. — Recherche des causes de l'auto-limitation du juge ordinaire	218
§ 1. Les explications « globales » ne fournissent pas de réponse satisfaisante	219
§ 2. La réponse doit être recherchée dans une explication évolutive et fragmentaire	225
Sous-Section 2. — <i>L'explication proposée : les actes dits de gouvernement, actes justiciables par nature, injusticiables par accident</i>	232
§ 1. Actes justiciables par nature	232
§ 2. Actes injusticiables par accident	235
<i>Section II. — La lacune dans l'organisation juridictionnelle s'analyse en l'absence de juge constitutionnel compétent</i>	241
Sous-Section 1. — Nature de la carence juridictionnelle	242
§ 1. Juge interne et juge international	242
§ 2. Juge ordinaire et juge constitutionnel	254
Sous-Section 2. — Degrés de la carence juridictionnelle	255
§ 1. Carence juridictionnelle absolue	256
§ 2. Carence juridictionnelle relative	265

Sous-Titre II

ABSENCE DE JURIDICTION « ÉTRANGÈRE » COMPÉTENTE	271
CHAPITRE PREMIER. — <i>Naissance de ce cas de déni de justice</i>	272
§ 1. Apparition de la notion d'acte d'autorité étrangère en jurisprudence	272
§ 2. Consécration par la doctrine avec un retard de vingt ans	273
§ 3. Grande faveur de la notion d'acte d'autorité étrangère après 1935-36	275
CHAPITRE II. — <i>Définition de ce cas de déni de justice</i>	277
<i>Section I. — Immunité de juridiction et incompétence d'attribution</i>	278
Sous-Section 1. — Une fausse explication : l'immunité de juridiction	278
§ 1. Exclusion de l'idée d'immunité de juridiction	278
§ 2. Appel à l'idée d'incompétence d'attribution	279
Sous-Section 2. — Une assimilation injustifiée : le cas des mesures prises ou ordonnées par les autorités allemandes d'occupation en France	281
§ 1. Absence d'une situation de dédoublement fonctionnel	281
§ 2. Appel à la notion d'immunité de juridiction et non à celle d'incompétence d'attribution pour expliquer l'irrecevabilité de tout recours	284
<i>Section II. — Absence de juridiction française compétente et absence de juridiction « étrangère » compétente</i>	286
Sous-Section 1. — Il existe une différence formelle	286
§ 1. En jurisprudence	286
§ 2. En doctrine	288
Sous-Section 2. — La différence marquée sur le plan formel correspond à une véritable différence de nature	289
§ 1. La position de M. Eisenberg : par de différence de nature	289
§ 2. La position de M. Virally : différence sur le plan contentieux	291
§ 3. L'explication proposée	295

CHAPITRE III. — Réalisation de ce cas de déni de justice	298
Section I. — Qualification de la défaillance juridictionnelle	299
§ 1. Les formes possibles de la défaillance juridictionnelle	299
§ 2. La nature de la défaillance juridictionnelle	300
Section II. — Etude détaillée des divers exemples de défaillance juridictionnelle	303
§ 1. Protectorats	304
§ 2. Mandats	311
§ 3. Condominium	313
§ 4. Vallées d'Andorre	313
§ 5. Situations issues de la guerre de 1939-45	314
CONCLUSION DU TITRE II	319
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	320

DEUXIEME PARTIE

LE DENI DE JUSTICE DE FONCTIONNEMENT	323
--	-----

TITRE PREMIER

DENI DE JUSTICE PAR MAUVAIS AMENAGEMENT DU RECOURS.	325
--	-----

Sous-Titre Premier

PARALYSIE DU RECOURS	327
----------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Paralysie du recours par le jeu des règles de procédure.</i>	329
Section I. — Le litige ne peut même pas être déféré au juge	330
§ 1. Premier exemple : la non-protection du fonctionnaire contre la diffamation par voie de presse	330
§ 2. Deuxième exemple : paralysie de l'action publique par l'entente de divers services administratifs	333
Section II. — Le juge a été saisi mais l'affaire ne vient pas à l'audience.	335
§ 1. Le juge garde le silence sur la requête	335
§ 2. Retards involontaires considérables	338
Section III. — L'affaire vient à l'audience mais n'est pas examinée pour des raisons tenant à la présentation matérielle de la requête	340
§ 1. Apposition défectueuse de timbres-mobiles sur une enquête	340
§ 2. Absence ou insuffisance de copies certifiées conformes	341
§ 3. Perte d'un dossier par l'Administration	342
CHAPITRE II. — <i>Paralysie du recours par le jeu des règles de compétence.</i>	345
Section I. — Paralysie du recours résultant du jeu des règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction	345
§ 1. Le plaideur à la recherche d'un juge	346
§ 2. Le plaideur en présence de deux juges	352
Section II. — Paralysie du recours par le jeu des règles de répartition de compétence au sein du même ordre	357
CHAPITRE III. — <i>Paralysie du recours par le jeu de modifications de jurisprudence en matière de règles de procédure ou de compétence</i>	360
Section I. — Paralysie du recours par le jeu des modifications de jurisprudence en matière de règles de procédure	361
Section II. — Paralysie du recours par le jeu des modifications de jurisprudence en matière de règles de compétence	362

Sous-Titre II

INEFFICACITÉ DU RECOURS	365
CHAPITRE PREMIER. — <i>Imperfection de la technique du juge judiciaire (l'immunité des actes non juridictionnels judiciaires)</i>	366
<i>Section I. — Inefficacité du recours en annulation</i>	368
Sous-Section 1. — Le mécanisme du déni de justice : schéma traditionnel.	369
§ 1. Le « renvoi » du juge administratif au juge judiciaire	369
§ 2. Le « défaut de réception » du juge judiciaire	373
Sous-Section 2. — L'orientation nouvelle de la jurisprudence remet en cause le schéma traditionnel	376
§ 1. Une tentative malheureuse : l'arrêt Falco et Vidailiac	377
§ 2. Le début d'une évolution : la jurisprudence Dame Fargeaud d'Épied, Sté Frampar, Schaub	379
Sous-Section 3. — Détermination de l'étendue du déni de justice	385
§ 1. Les actes administratifs judiciaires	385
§ 2. Les actes judiciaires émanant de l'autorité administrative	387
§ 3. Le cas des actes liés à une procédure pénale	390
<i>Section II. — Inefficacité du recours en indemnité</i>	392
Sous-Section 1. — Le mécanisme du déni de justice : schéma traditionnel.	393
§ 1. Le « renvoi » du juge administratif	393
§ 2. Le défaut de réception du juge judiciaire	396
Sous-Section 2. — La remise en cause du schéma traditionnel : l'orientation nouvelle	402
§ 1. La jurisprudence Dr Giry-Dame veuve Baud-Lenfant	403
§ 2. Raisons et signification de cette jurisprudence ; la notion de déni de justice	405
Sous-Section 3. — La détermination de l'étendue du déni de justice au regard de l'orientation nouvelle constatée en jurisprudence	408
§ 1. L'étendue du déni de justice avant l'affaire Giry	408
§ 2. L'incidence de la jurisprudence Dr Giry - Consorts Baud-Lenfant sur l'étendue du déni de justice	411
CHAPITRE II. — <i>Imperfection de la technique du juge administratif</i>	414
<i>Section I. — Cas certain : le défaut de sanction du détournement de pouvoir du juge</i>	415
Sous-Section 1. — Refus d'admission du détournement de pouvoir comme moyen de cassation	415
§ 1. Analyse de la position jurisprudentielle	416
§ 2. Raisons de la position jurisprudentielle	425
Sous-Section 2. — Conséquences de la non-admission du détournement de pouvoir comme moyen de Cassation	425
§ 1. La nécessité d'un contrôle de détournement de pouvoir	426
§ 2. L'absence de contrôle du détournement de pouvoir n'est pas compensée par d'autres moyens d'investigation	427
<i>Section II. — Cas-limites</i>	432
§ 1. Exposé succinct de ces cas (insuffisance des moyens de preuve et inexécution des décisions du juge administratif)	432
§ 2. Leur caractère de cas-limites	436
CONCLUSION DU TITRE PREMIER	441

TITRE II

DENI DE JUSTICE PAR ABSENCE DE RECOURS	443
CHAPITRE PREMIER. — <i>Suppression du recours (l'immunité des actes intérieurs)</i>	444
Section I. — Circonstances de la suppression du recours	445
Sous-Section 1. — Les deux attitudes possibles du juge	446
§ 1. L'attitude du juge dans la conception selon laquelle le recours pour excès de pouvoir est un instrument du contrôle objectif de la légalité	446
§ 2. L'attitude du juge dans la conception selon laquelle « le but du recours pour excès de pouvoir est la protection des situations individuelles »	451
Sous-Section 2. — La position adoptée par le juge	462
§ 1. Ambiguïté de la position du juge	463
§ 2. Raisons de cette ambiguïté	469
Section II. — Conséquences de la suppression du recours : le déni de justice	472
Sous-Section 1. — Réalité du déni de justice	472
§ 1. Réfutation de la première objection	472
§ 2. Réfutation de la deuxième objection	474
§ 3. Réfutation de la troisième objection	475
Sous-Section 2. — Ampleur du déni de justice	481
§ 1. Les instructions de service	482
§ 2. Les actes auxiliaires	486
§ 3. Les mesures d'organisation intérieure	489
§ 4. Les mesures à caractère disciplinaire	494
CHAPITRE II. — <i>Inorganisation du recours</i>	504
Section unique. — <i>Inexistence d'un recours au profit du débiteur d'aliments en matière d'aide sociale</i>	504
§ 1. Le besoin de protection juridictionnelle	505
§ 2. L'« impraticabilité » de toute voie de recours	507
CONCLUSION DU TITRE II	514
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	515
CONCLUSION GENERALE	517
Section I. — Condition d'existence du déni de justice en droit public français	517
§ 1. Conditions de fond	518
A. Existence d'un intérêt à protéger	518
B. Existence d'une possibilité de contrôle	523
§ 2. Conditions de forme	526
A. Il faut qu'il y ait défaillance du système juridictionnel	526
B. Il faut que la défaillance ait un caractère définitif	532
Section II. — Nature du déni de justice en droit public français	534
§ 1. Conclusion certaine : le déni de justice ne s'analyse pas en un manquement du juge à sa mission	535

A. Le déni de justice, infirmité du contentieux et <i>non défaillance</i> du juge	535
B. Le déni de justice infirmité inhérente au système juridictionnel.	536
C. Confirmation (apparente) de notre analyse : l'élimination des obstacles d'ordre structurel suffit à rendre possible la disparition du déni de justice	545
§ 2. Conclusion proposée : le déni de justice s'analyse en un manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu.	549
A. Le droit au juge de l'individu	550
B. Le devoir de protection juridictionnelle incombant à l'Etat	557
BIBLIOGRAPHIE	561
TABLE DES PRINCIPALES DÉCISIONS JURISPRUDENTIELLES UTILISÉES	567
INDEX ALPHABÉTIQUE	569