

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

Clémence Barray • Pierre-Xavier Boyer

## Droit du contentieux administratif

4<sup>e</sup>

Cours intégral  
et synthétique **+** Tableaux  
et schémas

## **Clémence Barry**

est Magistrat administratif.

## **Pierre-Xavier Boyer**

est Maître de conférences à l'université de Rouen. Il est par ailleurs Avocat.

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2022, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
978-2-297-17541-8

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

Clémence Barry • Pierre-Xavier Boyer

## Droit du contentieux administratif

4<sup>e</sup>

Cours intégral  
et synthétique



Tableaux  
et schémas

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

- C'est un cours complet et synthétique avec des aides pédagogiques différenciées.
- Il correspond à un enseignement dispensé en Licence et Master.
- Il est entièrement rédigé de manière structurée, claire et accessible.
- Il est à jour de l'actualité la plus récente.

## Chez le même éditeur

- Amphi LMD
- Mémentos
- Exos LMD
- Méthodo LMD
- Carrés Rouge
- Annales corrigées et commentées
- Master
- En Poche
- Droit Expert
- Droit en poche
- Petit Lexique
- Hors collection

# Présentation

1. Le Droit du contentieux administratif est une matière centrale en droit public. Elle est le *complément inévitable d'une étude du droit administratif, général ou spécial*, dont les principes fondamentaux proviennent, pour l'essentiel, de l'activité contentieuse du Conseil d'État. Elle est, par ailleurs, d'une importance pratique déterminante : le contentieux administratif s'est développé constamment et la matière figure au programme des concours administratifs comme à celui des examens et concours des professions judiciaires.

2. *Cet ouvrage vise à expliquer dans des termes clairs les mécanismes du procès administratif.* Il propose une présentation des origines de la justice administrative, montre les conditions dans lesquelles sont organisés les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Il étudie ensuite le déroulement du procès qui a lieu devant le juge administratif, en exposant notamment en quoi consiste précisément le travail de ce juge.



# Plan de cours

<b>P</b> résentation	5
----------------------	---

---

## **PARTIE 1** Le droit administratif et son juge

<b>C</b> hapitre 1 La naissance du juge administratif	17
1 Le rôle du Conseil d'État	17
2 L'émergence d'un ordre juridictionnel	22
<b>C</b> hapitre 2 Les modes alternatifs de règlement des litiges	27
1 La conciliation et la médiation	28
2 La transaction	30

## **PARTIE 2** La juridiction administrative

<b>C</b> hapitre 3 Le Conseil d'État	35
1 Les structures internes du Conseil d'État	35
2 Les membres du Conseil d'État	37
3 La compétence du Conseil d'État	40
A - Le Conseil d'État, juge de premier ressort	40

B - Le Conseil d'État, juge d'appel	40
C - Le Conseil d'État, juge de cassation	41

## Chapitre 4 Les tribunaux administratifs 43

1 La structure des TA	43
2 Les membres des TA	43
3 La compétence des TA	45
A - La compétence matérielle	45
B - La compétence territoriale	45

## Chapitre 5 Les cours administratives d'appel 47

1 La structure des CAA	47
2 Les membres des CAA	47
3 La compétence des CAA	48
A - La compétence matérielle	48
B - La compétence territoriale	49

## Chapitre 6 Le règlement des difficultés de compétence 51

## Chapitre 7 Les juridictions à compétence spéciale 55

### PARTIE 3

### Les recours devant le juge administratif

## Chapitre 8 La distinction des contentieux et l'office du juge 59

1 La classification doctrinale des recours administratifs contentieux	59
A - La classification de Laferrière	59
B - L'évolution de la classification traditionnelle	61
C - Le recours pour excès de pouvoir	63
1) Un recours objectif	64
2) Un recours d'utilité publique	66
3) Un recours d'ordre public	67
D - Le recours de plein contentieux	67
1) Le plein contentieux subjectif	67
2) Le plein contentieux objectif	69
a) Les qualifications textuelles	71
b) Les extensions jurisprudentielles du plein contentieux	71
E - La coexistence de l'excès de pouvoir et du plein contentieux	73

1) La possibilité d'un exercice simultané ou alternatif des recours	73
2) L'excès de pouvoir préféré au plein contentieux	73
3) Le plein contentieux préféré à l'excès de pouvoir	75
<i>F - Les branches marginales du contentieux administratif : déclaration et répression</i>	76
<b>2 Le traitement « pratique » de la distinction des contentieux</b>	77
<i>A - Détermination du recours et de l'office du juge</i>	77
<i>B - Les conséquences de l'erreur du requérant</i>	80
<b>Chapitre 9 Les procédures de référé</b>	83
<b>1 Le juge des référés</b>	84
<i>A - Le juge des référés, émanation de la juridiction administrative</i>	85
<i>B - L'instruction devant le juge des référés</i>	85
<i>C - La limite des pouvoirs du juge des référés</i>	86
<b>2 Les procédures de référé d'urgence</b>	88
<i>A - Les principes communs</i>	88
<i>B - Le référé-suspension</i>	89
1) Des conditions de recevabilité particulières	90
2) Les conditions de fond : urgence et doute sérieux	91
<i>C - Le référé-liberté</i>	94
1) Les origines du référé-liberté	94
2) La mise en œuvre du référé-liberté	95
3) Un juge des référés aux prérogatives élargies	97
<i>D - Le référé dit « mesures utiles »</i>	98
<b>3 Les référés soustraits à la condition d'urgence</b>	101
<i>A - Le référé-constat</i>	101
<i>B - Le référé-instruction</i>	103
<i>C - Le référé-provision</i>	105
<b>Chapitre 10 Les actions collectives</b>	109
<b>1 L'action de groupe</b>	109
<i>A - Le domaine et la mise en œuvre de l'action de groupe par les justiciables</i>	109
<i>B - Les pouvoirs du juge : cessation d'un manquement et réparation des préjudices</i>	110
<b>2 L'action en reconnaissance des droits</b>	112

## PARTIE 4

### La recevabilité des recours

<b>Chapitre 11 Les irrecevabilités irrémédiables</b>	<b>115</b>
1 L'exigence de la décision préalable en contentieux de l'annulation	115
A - Un acte matériellement existant	116
B - Un acte décisoire : impérativité et contrainte	117
1) Les circulaires et lignes directrices	117
a) Les circulaires	117
b) Les lignes directrices	118
2) Les avis consultatifs	119
3) Les vœux et déclarations d'intention	120
4) Les réponses, prises de position de l'administration et les informations	120
5) Les mises en demeure	121
6) Les actes de droit souple	122
C - Un acte faisant grief	123
1) Les mesures d'ordre intérieur	123
2) Les mesures préparatoires	125
2 Le défaut d'intérêt pour agir	126
3 Le délai de recours	132
A - Date d'appréciation du respect de la règle	132
B - Les conséquences (en apparence) radicales de l'expiration du délai de recours contentieux	133
C - Des délais « supplémentaires »	135
D - Des moyens de contourner l'expiration du délai de recours	136
E - Existence et durée du délai	137
F - Opposabilité et déclenchement du délai de recours	139
1) Les actes réglementaires	139
2) Les décisions individuelles	141
3) Les décisions d'espèce	143
4) Les actes de droit souple	144
5) Les décisions implicites	144
G - Connaissance acquise et délai raisonnable	145
H - La computation des délais de recours : un délai franc susceptible de prorogation	148
1) Calcul du délai de recours « théorique »	148
2) Calcul du délai de recours prorogé	149
4 Les conclusions irrecevables par leur objet	151
A - Les actes indivisibles	151
B - La jurisprudence Préfet de l'Eure	153
C - Les injonctions à titre principal	154
5 Le RAPO	155
6 La notification des recours en matière d'urbanisme	157

<b>Chapitre 12</b>	<b>Les irrecevabilités régularisables</b>	<b>159</b>
1	Les principes de la régularisation	159
2	La requête	161
	<i>A - Motivation de la requête</i>	161
	<i>B - La précision et le chiffrage des conclusions</i>	162
	<i>C - Règles matérielles « subsidiaires »</i>	163
	<i>D - Les requêtes collectives</i>	164
3	Capacité et représentation	165
	<i>A - Capacité à agir d'une personne physique pour soi-même</i>	165
	<i>B - Capacité à agir au nom d'une personne morale</i>	166
	<i>C - Capacité à agir pour autrui : la représentation</i>	168
4	L'exigence de la décision préalable en contentieux indemnitaire	170

## PARTIE 5

### L'instance

<b>Chapitre 13</b>	<b>L'étendue du litige</b>	<b>175</b>
1	Les éléments constitutifs de l'instance	175
	<i>A - Les parties et les participants à l'instance</i>	175
	1) Les parties initiales	176
	2) Les mis en cause	176
	<i>a) En contentieux de l'annulation</i>	177
	<i>b) En contentieux indemnitaire</i>	177
	3) Les appelés en déclaration de jugement commun	179
	4) Les observateurs	179
	5) Les intervenants volontaires	180
	<i>B - Les conclusions</i>	182
	<i>C - Les moyens</i>	184
	1) Les moyens soulevés par les parties	184
	2) Les moyens relevés d'office par le juge	185
2	Les incidents d'instance	188
	<i>A - Le désistement</i>	188
	1) Le désistement volontaire	188
	2) Le désistement d'office	189
	<i>B - Le non-lieu à statuer</i>	191
	1) Les causes « ordinaires »	191
	2) Le non-lieu législatif	192
	3) Le non-lieu d'expédient	192
	4) Le non-lieu en l'état	192
	<i>C - Le décès d'une partie</i>	192
	<i>D - Les questions prioritaires de constitutionnalité</i>	193

<b>Chapitre 14</b>	<b>Les principes généraux du procès administratif</b>	<b>197</b>
1	Caractère écrit	197
2	Collégialité	198
3	Contradictoire	200
4	Inquisitorialité	204
5	Rapporteur public	208

<b>Chapitre 15</b>	<b>L'instruction et le jugement de l'affaire</b>	<b>211</b>
1	Les temps de l'instruction	212
2	L'élaboration d'une solution par le rapporteur	214
	<i>A - L'examen des moyens</i>	215
	1) Les moyens irrecevables et les moyens inopérants	215
	<i>a) Moyens irrecevables</i>	215
	<i>b) Moyens inopérants</i>	218
	2) Le bien-fondé du moyen	222
	3) La neutralisation d'un vice entachant la légalité de la décision	224
	<i>B - La réponse aux conclusions</i>	226
3	La transmission du dossier au rapporteur public	229
4	La séance d'instruction	230
5	Le sens des conclusions du rapporteur public	230
6	L'audience	231
	<i>A - Convocation à l'audience</i>	231
	<i>B - Le déroulement de l'audience</i>	233
7	Le délibéré	235

## PARTIE 6

### La décision de justice

<b>Chapitre 16</b>	<b>Rédaction, lecture et notification du jugement</b>	<b>239</b>
1	La rédaction du jugement	239
	<i>A - Le processus de rédaction</i>	239
	<i>B - Le contenu du jugement</i>	239
2	Le prononcé de la décision	243
3	La notification du jugement	244

<b>Chapitre 17 Les effets du jugement</b>	245
1 Les implications du jugement	245
A - Les implications	245
B - Les limitations	250
1) Les limitations législatives	250
2) Les limitations jurisprudentielles	250
a) La modulation dans le temps des effets de l'annulation juridictionnelle	250
b) La théorie du fonctionnaire de fait	253
2 L'autorité de la chose jugée	253
<b>Chapitre 18 L'exécution contrainte du jugement</b>	257
1 Les pouvoirs du juge en matière d'exécution	257
2 Les mécanismes spécifiques en matière financière	261
<b>Chapitre 19 L'appel</b>	263
1 Le droit d'appel	263
A - Les décisions susceptibles d'appel	264
B - L'exercice de son droit par l'appelant	264
C - Les conclusions et moyens d'appel	266
2 Le juge d'appel et son office	267
<b>Chapitre 20 Le recours en cassation</b>	269
1 L'exercice du recours en cassation	269
2 Le juge de cassation et son office	270
<b>Chapitre 21 Les voies de rétractation</b>	275
1 L'opposition	275
2 La tierce-opposition	276
3 Le recours en révision	276
4 Le recours en rectification d'erreur matérielle	277
<b>Bibliographie</b>	279
<b>Index</b>	281

## Liste des principales abréviations

AJDA	Actualité juridique droit administratif
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJDU	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
C. civ.	Code civil
C. élect.	Code électoral
C. envir.	Code de l'environnement
C. mon. fin.	Code monétaire et financier
C. pén.	Code pénal
C. urb.	Code de l'urbanisme
CAA	Cour administrative d'appel
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CJA	Code de justice administrative
CJF	Code des juridictions financières
Conv. EDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CPP	Code de procédure pénale
CRM	Commission des recours des militaires
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CSP	Code de la santé publique
CSTACAA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
CTACAA	Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
DCRA	Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite « loi DCRA »
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
JADE	Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du Code de justice administrative (partie réglementaire)
JCP A	La Semaine juridique, Édition administration et collectivités territoriales
LPF	Livre des procédures fiscales
MOI	Mesures d'ordre intérieur
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RDP	Revue du droit public
REP	Recours pour excès de pouvoir
RP	Rapporteur public
RPC	Recours de plein contentieux
RFDA	Revue française de droit administratif
RSA	Revenu de solidarité active
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits

# PARTIE 1

# Le droit administratif et son juge

---

<b>Chapitre 1</b>	La naissance du juge administratif . . . . .	17
<b>Chapitre 2</b>	Les modes alternatifs de règlement des litiges . . . . .	27

---

3. *Le droit du contentieux administratif, en tant que discipline, a pour objet d'étudier les conditions dans lesquelles se règlent les litiges qui peuvent s'élever au sujet de l'application des règles du droit administratif. Ces litiges opposent, le plus souvent, des administrés à leur administration – le plus souvent, mais pas nécessairement, dans la mesure où certains de ces litiges opposent des personnes publiques entre elles, voire des personnes privées entre elles. En quelque sorte, le droit du contentieux administratif est l'équivalent, en droit public, du droit de la procédure civile. Le contentieux administratif possède néanmoins une originalité marquée par rapport au droit judiciaire privé. Les juridictions ne sont pas les mêmes, tout comme les règles qui s'appliquent devant elles. Pour comprendre cette originalité, il est indispensable de s'intéresser à l'histoire du contentieux administratif. C'est à ce prix que l'on est en mesure d'appréhender ce qui distingue le juge administratif et son office au <sup>xx</sup>e siècle.*



# La naissance du juge administratif

---

4. Le droit administratif présente une particularité : dans son origine, il est largement le produit de son juge. Autrement dit, il y a eu un juge administratif avant qu'il n'y ait un droit administratif à proprement parler. Et c'est ce juge qui a progressivement, par son activité contentieuse, posé les principes essentiels de ce droit. Reste à comprendre comment ce juge administratif est apparu et les raisons pour lesquelles il a joué ce rôle déterminant.

## 1 • LE RÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT

---

5. Aujourd'hui encore, en tête des décisions du Tribunal des conflits figure, au nombre des visas, la « loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ». Ces textes ont eu une importance historique déterminante.

6. La loi des 16 et 24 août 1790 avait énoncé le principe suivant : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler d'une quelconque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs en raison de leurs fonctions. » Le décret du 16 fructidor an III réitérait la prohibition en disposant que « défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ». Le vocabulaire a un peu vieilli, mais la signification de ces deux textes est claire pour nous : il est alors fait interdiction à tous les juges, dans les termes les plus catégoriques, de juger les actes de l'administration ou les administrateurs eux-mêmes. Cette prohibition, par sa généralité, a quelque chose de surprenant. Elle s'explique par le contexte particulier de la Révolution à ce moment. Les hommes de la Révolution avaient en effet le souvenir du pouvoir pris par les parlements de province d'Ancien Régime à l'égard de l'autorité royale. Ces parlements disposaient d'une compétence juridictionnelle sous l'Ancien Régime. À cette compétence s'en ajoutait une autre : ils enregistraient les ordonnances royales, lues en audience publique puis transcrites sur registre par un greffier. À cette occasion, les parlementaires pouvaient signifier au roi si la loi leur semblait juste ou « contre raison ». Dans ce second cas, la décision royale n'était pas enregistrée dans l'immédiat ; mais le roi pouvait passer outre ces remontrances et ordonner l'enregistrement. Les parlementaires devaient alors s'exécuter ou faire « nouvelles et itératives remontrances ». Au fil du temps, ce qui n'était qu'une formalité d'enregistrement s'était

mué en un redoutable moyen d'opposition politique à l'égard de ce pouvoir. La fronde parlementaire désigne ce mouvement, par lequel les parlements entrèrent en conflit ouvert avec le pouvoir monarchique, et qui trouva son point culminant au <sup>xvii</sup><sup>e</sup> siècle. Pour les révolutionnaires, dont l'éducation politique était héritée de cet Ancien Régime, la fonction juridictionnelle portait en elle le germe de l'opposition politique. Aussi était-il nécessaire, pour préserver le nouveau pouvoir, de placer son administration hors d'atteinte des titulaires de cette fonction. La loi des 16 et 24 août 1790 en est le moyen (pas le seul ; d'autres dispositions dans la législation de l'époque révèlent cette méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire, comme le principe de la désignation des juges par voie d'élection).

7. Quelles que fussent les motivations les ayant inspirés, ces deux textes conduisaient à une situation potentiellement délicate : l'administration, n'étant soumise à aucun juge, présentait le risque d'une forme de despotisme bureaucratique. Ce risque ne s'est pas réalisé en réalité. En cas de litige avec les autorités administratives, les administrés étant privés du recours à un juge, c'est vers l'administration elle-même qu'ils se tournèrent. Ainsi, en présence d'un comportement administratif qui leur paraissait préjudiciable et anormal, les administrés prirent l'habitude de porter leurs doléances auprès de certaines autorités administratives, sous la forme de ce qui se nomme toujours des *recours administratifs*, c'est-à-dire une demande écrite par laquelle l'administré demandait à l'administration de revenir sur une de ses décisions. Ainsi s'amorçait une période dite de « justice administrative *retenue* », c'est-à-dire pendant laquelle l'administration réglait elle-même les litiges qu'impliquait son action.

8. Cette expérience a été couronnée de succès grâce à une institution créée par la constitution de l'an VIII, le Conseil d'État, et que l'exécutif prit l'habitude de consulter pour avis à l'occasion des recours formés par les administrés. L'histoire du développement de la juridiction administrative se confond, à partir de là, avec celle de son principal artisan, le Conseil d'État.

9. Le Conseil d'État avait été créé par la constitution du 22 frimaire an VIII (soit le 13 décembre 1799). Il s'agissait, d'une certaine façon, de ressusciter une institution d'Ancien Régime dont l'efficacité avait été démontrée, le Conseil du roi, mais dans une version compatible avec des institutions non monarchiques. Quelques mots sont utiles à propos de ce Conseil du roi, qui a été le modèle de notre Conseil d'État au moment de sa création. Dès le Moyen Âge, le Conseil du roi – *Curia regis* – constitué des grands du royaume, aidait le roi dans sa tâche de gouvernement. Dès le <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle, il s'était subdivisé en diverses instances : le Parlement, chargé d'une partie de la fonction juridictionnelle, la Chambre des comptes et le Conseil du roi. Fidèles à cet esprit, qui faisait du Conseil du roi une entité chargée d'arbitrer les litiges portés à la connaissance de celui-ci et un conseil politique du monarque, les auteurs de la constitution de l'an VIII allaient conserver au Conseil d'État sa double mission, administrative (participer à la rédaction des textes les plus importants) et contentieuse (résoudre les litiges liés à l'activité de l'administration). C'est ce que prévoit l'article 52 de la Constitution, qui dispose que ce conseil 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 ». La physionomie actuelle du Conseil d'État est déjà esquissée : il sera en partie une instance de gouvernement et en partie une instance contentieuse.

10. Si la fonction consultative s'affirme sans délai, la fonction contentieuse du Conseil d'État est alors peu définie. Elle prend pourtant une importance réelle rapidement, dès lors que l'exécutif consulte systématiquement le Conseil d'État pour obtenir son avis sur les recours administratifs formés par les citoyens. Ce, d'autant plus que, très rapidement, l'exécutif prend l'habitude de suivre systématiquement l'avis du Conseil, au point que c'est en réalité ce dernier qui décide du sort à donner à ces recours. Autrement dit, le Conseil d'État se prononce à la demande de l'exécutif sur le point de savoir si les recours administratifs des citoyens sont justifiés, puis l'exécutif se contente de suivre l'avis du Conseil en faisant droit, ou non, à ces recours. Cet état de choses s'affirmera progressivement au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, et le Conseil d'État adaptera son organisation et ses méthodes pour tenir compte de l'évolution de son rôle.

11. Une première réforme fut apportée à l'institution dès 1806, Bonaparte étant en effet intervenu devant le Conseil pour réclamer la création d'un « tribunal spécial », « pour le jugement des fonctionnaires publics, pour les appels des conseils de préfecture », et afin d'y renvoyer « les abus commis par les préfets » – moins dans une préoccupation de légalité que pour contenir, dit Bonaparte, « le petit nombre de ceux qui me donnent des sujets de plainte »<sup>1</sup>. La réforme demandée fut rapidement menée et aboutit au décret du 11 juin 1806. Ce décret institua une « commission du contentieux », spécialement chargée d'instruire les affaires contentieuses, avant que celles-ci ne soient évoquées par l'ensemble des membres du Conseil, qui rendaient un avis avant que l'empereur se prononce ; auditeurs et maîtres des requêtes firent leur apparition dans l'institution. Un décret du 22 juillet de la même année précisa les règles de procédures applicables devant l'institution.

12. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, le Conseil d'État, sans toutefois figurer dans les chartes constitutionnelles, fut maintenu. Mais la relative défiance à l'égard de l'ancien Conseil du gouvernement impérial conduisit au développement de l'autre fonction du Conseil d'État : sa fonction contentieuse. Ce développement s'accompagna en outre de réformes inspirées par la pensée libérale du temps. Les décrets des 2 février et 12 mars 1831 affirmèrent ainsi le principe de la publicité des audiences, autorisèrent les avocats à y présenter des observations et, réforme importante, instituèrent les commissaires du gouvernement. Ces derniers étaient supposés, comme leur nom l'indiquait, être la voix et la défense de l'administration mise en cause ; mais leur liberté de parole fut tout aussitôt mise à profit, non pour soutenir inconditionnellement la puissance publique, mais pour livrer une opinion fondée sur l'impératif de respect de la loi. La physionomie du Conseil prit alors une tournure nettement juridictionnelle même si, bien entendu, celui-ci se borna toujours à soumettre au pouvoir de simples avis. Une loi du 21 juillet 1845 récapitula les progrès accomplis par le Conseil d'État dans l'exercice de ses missions contentieuses au cours de la monarchie de Juillet. Cette loi nous offre un portrait précieux de la formation contentieuse du Conseil d'État à ce moment de son histoire. On y distingue une instruction écrite et contradictoire (dans une certaine mesure) des affaires, des avocats admis à présenter des observations orales en séance publique, un « commissaire du roi » y donnant lecture de ses conclusions, une délibération non publique, à

---

1. Pelet de la Lozère P., *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*, 1833, Firmin Didot, p. 190 et 261.

laquelle ne peuvent participer les membres du Conseil ayant assumé des fonctions consultatives relatives à l'affaire débattue. Les grands traits de l'institution que nous connaissons sont déjà présents.

13. Sous la II<sup>e</sup> République eut lieu une tentative de passage à une justice administrative déléguée. La constitution de 1848 avait annoncé ce passage, en instituant un Tribunal des conflits chargé de régler les conflits de compétence entre les juges judiciaire et administratif. Restait toutefois à créer un véritable juge administratif, dissocié de l'administration active. Une loi du 3 mars 1849 le fit, disposant en son article 6 que « le Conseil d'État statue en dernier ressort sur le contentieux administratif ».

14. Mais l'expérience est éphémère. Le coup d'État du 2 décembre 1851 provoqua le retour à une conception nettement bonapartiste du Conseil d'État, dont le rôle essentiel était d'assister le gouvernement plus que de juger les litiges impliquant son administration<sup>2</sup>. Le Conseil perdit la qualité de juge qui lui avait été reconnue quelques années plus tôt. La justice administrative était à nouveau retenue. Le gouvernement impérial s'efforça en outre rapidement de restreindre l'indépendance de pensée du Conseil en matière contentieuse. En témoigne le remplacement de plusieurs commissaires du gouvernement, dans des affaires où leurs conclusions plaisaient peu au pouvoir – et même la révocation pure et simple de l'un d'entre eux, Émile Reverchon, dans l'affaire très politique de la confiscation des propriétés des princes d'Orléans. Mais ces coups de force et la réaction publique qu'ils allaient engendrer conduiront, au contraire, à renforcer le sentiment de la nécessité d'une justice administrative indépendante. Émile Reverchon écrit ainsi, dans les dernières années de l'Empire libéral, ces lignes emblématiques : « les organes du ministère public, tout en portant le titre de commissaires du gouvernement, ne sont point les défenseurs obligés du gouvernement ; ils ne puisent leurs conclusions que dans leurs convictions et ils ne balancent jamais, s'il y a lieu, à combattre les prétentions des ministres ». Depuis l'affaire qui avait causé son éviction, 15 années avaient passé. Elles avaient vu le retour à une conception plus libérale du Conseil. Les progrès de celui-ci dans l'accomplissement de sa mission contentieuse avaient repris leur cours, et un décret du 2 novembre 1864 avait facilité l'exercice du recours pour excès de pouvoir en le dispensant du droit de timbre comme du ministère d'avocat.

15. À la chute du Second Empire, et en dépit des volontés impériales initialement affichées, le Conseil d'État avait finalement conforté sa position et perfectionné ses conditions de fonctionnement au contentieux. La *loi du 24 mai 1872* prit acte de cette expérience convaincante, en organisant le retour au principe d'une *justice administrative déléguée*, fugitivement consacré par la loi du 3 mars 1849. L'article 9 de la loi du 24 mai 1872 disposait ainsi que « le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir ». Le Tribunal des conflits était à nouveau institué, afin de garantir l'harmonieuse répartition des compétences entre les ordres juridictionnels.

16. Certes, en pratique la réforme semblait de peu d'importance. Depuis l'Empire s'était enraciné l'usage, pour le pouvoir exécutif, de s'approprier purement

---

2. V. la proclamation du 14 janvier 1852 et sa présentation révélatrice du Conseil d'État, « désormais véritable Conseil du gouvernement, premier rouage de notre organisation nouvelle ».