

mémentos

APPRENDRE

UTILE

Clémence Barray • Pierre-Xavier Boyer

Droit du contentieux administratif

5^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

 *Gualino*

un savoir-faire de
Lextenso

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

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2024, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297258036
ISSN 2680-073X
Collection Mémentos

mémentos

APPRENDRE

UTILE

Clémence Barry • Pierre-Xavier Boyer

Droit du contentieux administratif

5^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

 *Gualino*

un savoir-faire de

lextenso

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 | ▪ En Poche |
| ▪ Mémentos | ▪ Droit en poche |
| ▪ Les Carrés Rouge | ▪ Hors collection |
| ▪ Annales corrigées et commentées | |

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

P résentation	5
----------------------	---

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

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

PARTIE 2 **La juridiction administrative**

C 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	41
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	44
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	48

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	60
B - L'évolution de la classification traditionnelle	61
C - Le recours pour excès de pouvoir	64
1) Un recours objectif	64
2) Un recours d'utilité publique	67
3) Un recours d'ordre public	67
D - Le recours de plein contentieux	68
1) Le plein contentieux subjectif	68
2) Le plein contentieux objectif	70
a) Les qualifications textuelles	72
b) Les extensions jurisprudentielles du plein contentieux	72

<i>E - La coexistence de l'excès de pouvoir et du plein contentieux</i>	73
1) La possibilité d'un exercice simultané ou alternatif des recours	74
2) L'excès de pouvoir préféré au plein contentieux	74
3) Le plein contentieux préféré à l'excès de pouvoir	76
<i>F - Les branches marginales du contentieux administratif : déclaration et répression</i>	77
2 Le traitement « pratique » de la distinction des contentieux	79
<i>A - Détermination du recours et de l'office du juge</i>	79
<i>B - Les conséquences de l'erreur du requérant</i>	81

Chapitre 9 Les procédures de référé 83

1 Le juge des référés	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
2 Les procédures de référé d'urgence	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>	93
1) Les origines du référé-liberté	93
2) La mise en œuvre du référé-liberté	94
3) Un juge des référés aux prérogatives élargies	97
<i>D - Le référé dit « mesures utiles »</i>	98
3 Les référés soustraits à la condition d'urgence	100
<i>A - Le référé-constat</i>	101
<i>B - Le référé-instruction</i>	102
<i>C - Le référé-provision</i>	104

Chapitre 10 Les actions collectives 107

1 L'action de groupe	107
<i>A - Le domaine et la mise en œuvre de l'action de groupe par les justiciables</i>	107
<i>B - Les pouvoirs du juge : cessation d'un manquement et réparation des préjudices</i>	108
2 L'action en reconnaissance des droits	110

PARTIE 4

La recevabilité des recours

Chapitre 11 Les irrecevabilités irrémédiables	113
1 L'exigence de la décision préalable en contentieux de l'annulation	113
A - Un acte matériellement existant	114
B - Un acte décisoire : impérativité et contrainte	115
1) Les documents internes à l'administration	115
a) Les circulaires	116
b) Les lignes directrices	116
2) Les avis consultatifs	117
3) Les vœux et déclarations d'intention	118
4) Les réponses, prises de position de l'administration et les informations	119
5) Les mises en demeure	119
6) Les actes de droit souple	120
C - Un acte faisant grief	121
1) Les mesures d'ordre intérieur	121
2) Les mesures préparatoires	123
2 Le défaut d'intérêt pour agir	124
3 Le délai de recours	130
A - Date d'appréciation du respect de la règle	130
B - Les conséquences (en apparence) radicales de l'expiration du délai de recours contentieux	131
C - Des délais « supplémentaires »	133
D - Des moyens de contourner l'expiration du délai de recours	134
E - Existence et durée du délai	135
F - Opposabilité et déclenchement du délai de recours	137
1) Les actes réglementaires	137
2) Les décisions individuelles	139
3) Les décisions d'espèce	141
4) Les actes de droit souple	142
5) Les décisions implicites	142
G - Connaissance acquise et délai raisonnable	143
H - La computation des délais de recours : un délai franc susceptible de prorogation	146
1) Calcul du délai de recours « théorique »	146
2) Calcul du délai de recours prorogé	147
4 Les conclusions irrecevables par leur objet	149
A - Les actes indivisibles	149
B - La jurisprudence Préfet de l'Eure	151
C - Les injonctions à titre principal	152
5 Le RAPO	153
6 La notification des recours en matière d'urbanisme	155

Chapitre 12	Les irrecevabilités régularisables	157
1	Les principes de la régularisation	157
2	La requête	159
	A - Motivation de la requête	159
	B - La précision et le chiffrage des conclusions	160
	C - Règles matérielles « subsidiaires »	161
	D - Les requêtes collectives	162
3	Capacité et représentation	163
	A - Capacité à agir d'une personne physique pour soi-même	163
	B - Capacité à agir au nom d'une personne morale	164
	C - Capacité à agir pour autrui : la représentation	166
4	L'exigence de la décision préalable en contentieux indemnitaire	168

PARTIE 5

L'instance

Chapitre 13	L'étendue du litige	173
1	Les éléments constitutifs de l'instance	173
	A - Les parties et les participants à l'instance	173
	1) Les parties initiales	174
	2) Les mis en cause	174
	a) En contentieux de l'annulation	175
	b) En contentieux indemnitaire	175
	3) Les appelés en déclaration de jugement commun	177
	4) Les observateurs	177
	5) Les intervenants volontaires	178
	B - Les conclusions	180
	C - Les moyens	182
	1) Les moyens soulevés par les parties	182
	2) Les moyens relevés d'office par le juge	183
2	Les incidents d'instance	186
	A - Le désistement	186
	1) Le désistement volontaire	186
	2) Le désistement d'office	188
	B - Le non-lieu à statuer	189
	1) Les causes « ordinaires »	189
	2) Le non-lieu législatif	190
	3) Le non-lieu d'expédient	190
	4) Le non-lieu en l'état	191
	C - Le décès d'une partie	191
	D - Les questions prioritaires de constitutionnalité	191

Chapitre 14 Les principes généraux du procès administratif 197

1 Caractère écrit	197
2 Collégialité	198
3 Contradictoire	200
4 Inquisitorialité	204
5 Rapporteur public	208

Chapitre 15 L'instruction et le jugement de l'affaire 211

1 Les temps de l'instruction	212
2 L'élaboration d'une solution par le rapporteur	214
A - L'examen des moyens	215
1) Les moyens irrecevables et les moyens inopérants	215
a) Moyens irrecevables	215
b) Moyens inopérants	218
2) Le bien-fondé du moyen	222
3) La neutralisation d'un vice entachant la légalité de la décision	224
B - La réponse aux conclusions	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
A - Convocation à l'audience	231
B - Le déroulement de l'audience	233
7 Le délibéré	235

PARTIE 6

La décision de justice

Chapitre 16 Rédaction, lecture et notification du jugement 241

1 La rédaction du jugement	241
A - Le processus de rédaction	241
B - Le contenu du jugement	241
2 Le prononcé de la décision	245
3 La notification du jugement	246

Chapitre 17	Les effets du jugement	247
1	Les implications du jugement	247
	<i>A - Les implications</i>	247
	<i>B - Les limitations</i>	251
	1) Les limitations législatives	251
	2) Les limitations jurisprudentielles	252
	a) <i>La modulation dans le temps des effets de l'annulation juridictionnelle</i>	252
	b) <i>La théorie du fonctionnaire de fait</i>	254
2	L'autorité de la chose jugée	254
Chapitre 18	L'exécution contrainte du jugement	259
1	Les pouvoirs du juge en matière d'exécution	259
2	Les mécanismes spécifiques en matière financière	263
Chapitre 19	L'appel	265
1	Le droit d'appel	265
	<i>A - Les décisions susceptibles d'appel</i>	266
	<i>B - L'exercice de son droit par l'appelant</i>	266
	<i>C - Les conclusions et moyens d'appel</i>	268
2	Le juge d'appel et son office	269
Chapitre 20	Le recours en cassation	271
1	L'exercice du recours en cassation	271
2	Le juge de cassation et son office	272
Chapitre 21	Les voies de rétractation	277
1	L'opposition	277
2	La tierce opposition	278
3	Le recours en révision	278
4	Le recours en rectification d'erreur matérielle	279
Bibliographie		281
Index		283

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

Chapitre 1	La naissance du juge administratif	17
Chapitre 2	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 *xx^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 »¹. 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

1. Pour les décisions du tribunal des conflits : <http://www.tribunal-conflits.fr/>, ou encore <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/#/recherche>

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 ^{xvii}^e 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 ^{xiii}^e 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}^e 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 »². 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

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

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 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^e 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 administration³. 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

3. 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 ».