

René LADREIT de LACHARRIÈRE

DOCTEUR EN DROIT
LICENCIÉ ÈS LETTRES

Le Contrôle Hiérarchique de l'Administration

dans la Forme Juridictionnelle

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

Société Anonyme, 22, rue Soufflot, PARIS (V)

—
1938

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PROLÉGOMÈNES	
LA DISTINCTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF ET DE L'ACTE JURIDICTIONNEL AU POINT DE VUE MATÉRIEL	15
Exposé des principales théories :	
I. Théories qui nient l'existence d'une différence matérielle entre la fonction administrative et la fonction juridictionnelle	16
A) Théorie de M. Carré de Malberg	16
B) Théorie de l'école normativiste	18
II. Théories trouvant dans l'élément de contestation le critérium matériel de l'acte juridictionnel : plus spécialement exposé de la théorie de M. Bonnard	23
III. Théories faisant du but poursuivi par l'agent le critérium de la distinction	27
IV. Théorie de M. Jèze	28
V. Théorie de Duguit	31
VI. Théorie de M. Guillien et du Professeur Jérusalem	32
Solution proposée	34
ORIGINE HIÉRARCHIQUE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET INSTITUTION DE LA JUSTICE DÉLÉGUÉE	
I. La conception traditionnelle de la justice administrative et le principe de la séparation des pouvoirs	44
II. L'institution de la justice déléguée a-t-elle eu nécessairement pour conséquence de modifier complètement le système traditionnel ? ..	47
III. Les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1872 et de la loi du 3 mars 1849	49
IV. Conclusion : possibilité d'un élément de contrôle hiérarchique dans la justice administrative actuelle nonobstant l'institution de la justice déléguée	53
PREMIÈRE PARTIE	
LE CONSEIL D'ÉTAT A L'INTÉRIEUR DU DROIT	
CHAPITRE PREMIER. — LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET SON AMÉNAGEMENT	57
I. Le pouvoir discrétionnaire nécessité de l'action et caractéristique de la fonction administrative	57

II. Le droit pour l'administration de choisir son heure : les abstentions de l'administration sont-elles discrétionnaires et dans quelle mesure ?	58
III. Règles par lesquelles on peut formuler les limites du pouvoir discrétionnaire	64
IV. L'aménagement du pouvoir discrétionnaire par la réglementation interne	68
V. La transformation possible des règles internes en règles de droit ...	70
CHAPITRE II. — ORIGINE HIÉRARCHIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE ET SUBSISTANCE D'UN ÉLÉMENT D'INDEMNISATION GRACIEUSE	
I. L'irresponsabilité primitive de la puissance publique et la tentative d'application du Code civil pour y porter remède	73
II. Le fondement gracieux de la responsabilité de l'Etat : l'arrêt Blanco	75
III. Subsistance d'un élément d'indemnisation gracieuse dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : les cas de responsabilité pour risque	79
IV. Contre-épreuve : a) le droit administratif anglo-saxon	91
b) le droit administratif belge	94
V. Conclusion : la raison de l'avance considérable que la France a pris sur les autres pays en matière de responsabilité de la puissance publique	97
CHAPITRE III. — ORIGINE HIÉRARCHIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR	
I. Les textes et les principes qui sont à l'origine du recours pour excès de pouvoir	99
II. La naissance du détournement de pouvoir	101
III. Le fondement hiérarchique du recours pour excès de pouvoir révélé par l'effet absolu de l'annulation à laquelle il aboutit	102
CHAPITRE IV. — LE CONTRÔLE DE LA MORALITÉ ADMINISTRATIVE	
Observations préliminaires :	
I. Qu'est-ce que la moralité administrative ?	106
II. Le Conseil d'Etat peut-il contrôler la moralité administrative ? ...	108
III. Ce contrôle est-il particulier à la matière de l'excès de pouvoir ? ..	109
IV. Limites de notre étude	110
Section I. — L'intervention des communes et des départements en ma- tière économique	
Avantages et dangers du socialisme municipal	
A) Les limites posées à l'activité économique des communes avant 1926	113
I. Les données du problème :	113
a) le principe de la spécialité des personnes morales administratives	115
b) le principe de la liberté du commerce et de l'industrie (loi des 2-17 mars 1791)	116
c) la loi du 5 avril 1884	117

II. La solution qui s'impose en droit	117
III. Les solutions du Conseil d'Etat	117
IV. Conclusion : nature du contrôle exercé par le Conseil d'Etat	119
B) La réforme de 1926 et la jurisprudence récente	120
I. L'opinion publique et les milieux politiques favorables dans l'après-guerre à l'intervention municipale	120
II. Les décrets du 5 novembre et du 28 décembre 1926	122
III. La jurisprudence nouvelle du Conseil d'Etat et l'interprétation des décrets	124
IV. Conclusion : le caractère de cette jurisprudence	129
<i>Section II. — Le retrait des actes administratifs irréguliers</i>	131
I. Les solutions juridiques possibles	131
II. Les solutions de la jurisprudence : les arrêts <i>Figliera, Fraissé, Cachet</i> , etc... ..	132
III. Les deux éléments de la jurisprudence : constatation d'une règle de droit et prescription hiérarchique	139
<i>Section III. — La théorie de l'imprévision dans les contrats administratifs</i>	141
I. Le droit commun des contrats et l'aspect particulier du problème de l'imprévision dans le droit public	141
II. La formule de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Obscurité sur le fondement juridique exact de cette doctrine	143
III. Première doctrine possible : l'idée de situation extracontractuelle serait dominante	145
Solutions conformes à cette doctrine	147
Solutions qui la contredisent	148
IV. Deuxième doctrine possible : l'indemnité pour imprévision est accordée pour la nécessité d'éviter une interruption du service public ; elle est calculée d'après l'idée de situation extracontractuelle	151
Objections	153
V. Conclusion : la jurisprudence de l'imprévision ne découle d'aucun principe juridique ; elle s'inspire de considérations diverses de bonne administration	155
<i>Section IV. — La révocation des permissions de voirie</i>	157
I. Les occupations privatives du domaine public : concessions, permissions de voirie	157
II. Le droit pour l'administration de révoquer les permissions de voirie	159
La doctrine	159
Les textes	160
Les solutions qui en découlent	161
III. La jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat	163
a) En ce qui concerne les révocations motivées par l'intérêt fiscal : prohibition. Raison pour laquelle le Conseil d'Etat traite différemment le refus de la révocation lorsque l'intérêt financier les inspire	163
b) En ce qui concerne les révocations motivées par l'intérêt économique général de la circonscription administrative	166
IV. La jurisprudence nouvelle	171

V. Conclusion	175
<i>Section V. — L'utilisation des pouvoirs de police pour obtenir l'exécution des contrats administratifs</i>	176
I. Les données juridiques du problème	176
II. La solution du Conseil d'Etat et son caractère de prohibition hiérarchique	178
III. La contre-épreuve fournie par la jurisprudence de la Cour de Cassation	179
<i>Section VI. — La violation de l'instruction de service comme ouverture du recours pour excès de pouvoir</i>	183
I. Les règlements d'ordre intérieur administratif et la sanction normale de leur violation	183
II. L'opinion de Laferrière et la jurisprudence ancienne	184
III. Le revirement de la jurisprudence avec les arrêts <i>Morand-Montell, Rageot</i> , etc... ..	187
Mais le maintien des solutions traditionnelles dans un grand nombre de cas : les arrêts <i>Fabre, Cochet d'Hatlecourt, Jérémie</i> , etc. ..	188
IV. Incertitudes de la jurisprudence sur la question connexe du respect des règles que s'est imposées à lui-même l'auteur de l'acte ..	191
V. L'explication de M. Alibert ; critique	192
VI. La théorie du Doyen Hauriou et de M. Chevallier ; exactitude seulement relative	194
VII. Conclusion : les deux sources de la jurisprudence : considération du droit, sanction de la moralité	195

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSEIL D'ÉTAT EN DEHORS DU DROIT

<i>CHAPITRE PREMIER. — ILLÉGALITÉS ADMINISTRATIVES EXCUSÉES</i>	
I. LE DANGER DU PÉRIL INTÉRIEUR DE L'ÉTAT (MENACE DE DÉSORGANISATION, D'INTERRUPTION DES SERVICES PUBLICS, DANGERS DE LA GRÈVE, etc.)	200
<i>Section I. — Les arrêts Winkell et Rosier, Tichit, Minaire</i>	200
I. Les arrêts des pontes de 1909 : exposé des faits. Répression gouvernementale. Arrêt du Conseil d'Etat	200
II. Les arrêts invoqués par M. Tardieu : l'idée de rupture du contrat de service public par le fait de la grève. Critique	203
III. Les arrêts sur le contrôle de la constitutionnalité des lois (Hauriou)	207
IV. Conclusion : l'illégalité était certaine mais justifiée par le danger du péril intérieur de l'Etat. Rôle du Conseil d'Etat	209
<i>Section II. — L'arrêt de suspension nationale des chemins de fer</i>	210
I. L'arrêt de suspension	210
II. Les arrêts concernant l'utilisation des chemins de fer pour l'industrie nationale	211

III. Discussion de la valeur juridique de l'arrêté convoquant les agents du réseau à une période d'instruction. Le grief de détournement de pouvoir. La réponse tirée de l'intérêt que présente le fonctionnement des chemins de fer pour la défense nationale ...	212
IV. Critique de l'argumentation qui nie le détournement de pouvoir. Conclusion	213
<i>Section III. — Les arrêts Couitéas</i>	216
I. Les circonstances de l'affaire Couitéas. Conflit de l'intérêt public avec le droit que le sieur Couitéas tenait d'un jugement	216
II. Le refus du gouvernement de prêter main-forte à l'exécution de ce jugement, décision illégale et cependant approuvée par le Conseil d'Etat. Le fondement de cette jurisprudence	217
<i>Section IV. — L'arrêt Ville de Versailles</i>	219
I. Exposé des faits. Position de la question	219
II. La solution proposée par M. Ettorei et admise par le Conseil d'Etat. L'illégalité admise pour laisser à l'action administrative toute son efficacité	220
CHAPITRE II. — ILLÉGALITÉS ADMINISTRATIVES EXCUSÉES A RAISON DU DANGER EXTÉRIEUR DE L'ÉTAT	222
<i>Section I. — Atteintes au statut légal des fonctionnaires</i>	222
I. Les modifications apportées par décret, au début de la guerre, au statut légal des fonctionnaires. Question de la légalité des décrets qui ne furent pas ratifiés	222
II. Les arrêts Verrier, Taponnot, Heyriès etc.	224
III. L'explication invoquée par Hauriou : contrôle de la constitutionnalité de l'article 65 de la loi de 1905. Critique	226
IV. Conclusion	229
<i>Section II. — Les restrictions illégales aux libertés individuelles</i>	230
I. Les pouvoirs de l'autorité de police pendant la guerre ; leur insuffisance. Les décisions illégales de l'administration déferées au Conseil d'Etat	230
II. Analyse particulière de l'arrêt <i>Dames Dot et Laurent</i> : exposé des faits et solution que le problème aurait dû recevoir sur la base du droit	231
III. La décision du Conseil d'Etat ; sa nature d'acte administratif	234
<i>Section III. — La fermeture des débits de boissons par mesure administrative</i>	236
I. La législation sur les débits de boissons ; les arrêts <i>Delmotte, Senmartin</i> etc.	236
II. Les deux questions posées par la fermeture des débits	237
A) Peut-on considérer le rassemblement des consommateurs dans un café comme une « réunion » ? Exposé de l'argumentation de M. Cornille	238
B) Si oui, s'ensuit-il que le débit peut être fermé ?	238
III. Les solutions à ces deux questions	239
A) L'argumentation soutenue par M. Cornille sur le premier point est critiquable	239
B) Fût-elle exacte, la fermeture du débit de boissons constituerait une mesure d'exécution illégale	240

IV. L'attitude des tribunaux judiciaires sur le même problème	241
V. Conclusion	243
VI. Appendice : Les décisions du Conseil d'Etat concernant la réglementation de la boulangerie	243
<i>Section IV. — Les arrêts « Le Centre électrique », Vion et fils</i>	245
I. L'arrêt <i>Société « Le Centre électrique »</i> : atteinte au droit de propriété	245
II. Les arrêts <i>Vion et fils</i> et <i>Saupiquet</i> : la violation de l'article 103 du Code de commerce. Les décisions des tribunaux judiciaires sur la même question	247

TROISIÈME PARTIE

LA VALEUR DE L'ÉLÉMENT HIÉRARCHIQUE
DANS LE CONTRÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER. — AVANTAGES PRATIQUES D'UN CONTRÔLE PARTIELLEMENT HIÉRARCHIQUE	254
I. Objections au système proposé	254
a) Le contrôle à l'intérieur du droit, n'offrant pas de sécurité, offre peu d'intérêt	254
b) La doctrine de l'illégalité excusable risque de conduire aux pires abus	255
II. Réfutation de chacun de ces points	255
III. Avantages du système	257
a) Le contrôle de l'administration est plus étroit	257
b) Il est plus souple	258
c) Il prépare souvent le progrès de la règle de droit	258
IV. Nécessité que l'élément juridictionnel reste largement prépondérant	259
CHAPITRE II. — APPRÉCIATION THÉORIQUE DU SYSTÈME DÉCRIT	261
I. Objection tirée de la spécialisation du juge. Critique	261
II. Objection constitutionnelle : l'autorité hiérarchique ne peut exister qu'assortie de la responsabilité. Réfutation	262
III. Avantage du système décrit pour la justification théorique de la justice administrative	263
IV. Avantage au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs	266
BIBLIOGRAPHIE	269