

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	7
Première partie – CADRE DE L’ACTION ADMINISTRATIVE	
Chapitre I – La juridiction administrative	11
Préliminaire.....	15
1. À la recherche d'un juge administratif autonome	15
A. L'existence de deux ordres de juridictions n'est pas une nécessité	15
B. L'existence d'un juge administratif autonome n'est pas un hasard	16
C. La lente conquête de l'autonomie et de la consécration constitutionnelle	17
2. À la recherche d'un droit administratif autonome : les critères du droit administratif.....	18
A. La théorie de l'État débiteur et son abandon	19
B. Le critère de la puissance publique : critère des moyens	19
C. Le critère du service public : critère des finalités	19
D. La complémentarité des critères : personne publique, service public, puissance et gestion publique	21
I. Les juridictions administratives : historique	22
1. L'Ancien Régime : justice royale et justices spécialisées	22
2. La création du Conseil d'État et des conseils de préfecture.....	22
3. Évolution ultérieure : vers la justice déléguée	23
II. Le Conseil d'État	25
1. Composition	25
2. Organisation.....	26
3. Attributions	30
A. Attributions consultatives	30
B. Attributions hiérarchiques Études et rapports	35
C. Attributions contentieuses	36
III. Les tribunaux administratifs	40
1. Organisation	40
2. Attributions	43
IV. Les cours administratives d'appel.....	44
1. Organisation	45
2. Attributions	45
3. L'encombrement des juridictions administratives	46

V. Les juridictions administratives spécialisées	47
VI. Les « modes alternatifs » de règlement des conflits	48
1. Médiation	49
2. Conciliation	49
3. Transaction	49
4. Arbitrage.....	50
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	53
Chapitre II – L'administration centrale.....	91
<i>I. Les attributions administratives du président de la République et du Premier ministre</i>	94
1. Le président de la République.....	94
A. Les compétences administratives	94
B. Les services de la Présidence	96
2. Le Premier ministre	97
A. Les compétences administratives	97
B. Les services du Premier ministre	98
<i>II. Les ministres</i>	100
1. Le nombre et la composition des structures ministérielles	100
A. Nombre	100
B. Composition	101
2. Les ministres	101
3. Les services ministériels	102
A. Le Cabinet.....	102
B. Les « bureaux ».....	104
<i>III. Les services déconcentrés des ministères</i>	105
1. Les circonscriptions administratives de l'État.....	105
2. La direction des services déconcentrés	106
3. Les réformes de la loi du 6 février 1992	106
<i>IV. Les organismes consultatifs et de contrôle</i>	107
1. Les organismes consultatifs	107
2. Les corps d'inspection et de contrôle	108
3. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)	109
<i>V. Les autorités administratives indépendantes</i>	110
1. Caractères	110
2. Diversité	112
3. Structures et pouvoirs	113
4. Présentation de quelques AAI spécifiques	115

A. Le Défenseur des droits	115
B. L'Autorité de la concurrence	117
C. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	119
D. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	120
E. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).....	121
F. L'Autorité des marchés financiers (AMF).....	122
, Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	123
Chapitre III – L'administration locale	143
<i>I. Principes généraux.....</i>	147
1. Centralisation, déconcentration, décentralisation	147
2. Les collectivités territoriales et la Constitution.....	151
3. La répartition des compétences	154
<i>II. Le statut des collectivités territoriales.....</i>	155
1. Le statut de droit commun : communes, départements, régions.....	155
A. La commune	155
B. Le département.....	158
C. La Région.....	162
2. Les collectivités à statut particulier.....	165
A. Paris, la Région Île-de-France, Lyon et Marseille	165
B. La Corse	168
C. L'Outre-mer	169
<i>III. Les collectivités territoriales en devenir</i>	170
1. Le regroupement des collectivités et des services	171
A. La réduction du nombre des directions de l'administration centrale et territoriale de l'État	171
B. Les regroupements et les fusions des collectivités territoriales	171
C. Les fusions de communes.....	178
2. Répartition des compétences et interventionnisme économique	179
A. Transferts et répartition des compétences	180
B. L'interventionnisme économique et les services publics locaux.....	181
C. Les finances locales	186
<i>IV. Le contrôle des actes des collectivités locales</i>	188
1. Le contrôle administratif de légalité.....	188
A. Les actes des collectivités locales sont exécutoires après transmission	188
B. Déféré spontané, déféré provoqué	189
C. Déféré et contrat	190
D. Délai du déféré	190
E. Obligations et responsabilité du préfet.....	190
F. Bilan	191

2. Le contrôle budgétaire	191
V. Vers de nouvelles responsabilités	192
1. Consultation et référendum local	192
A. Participation des habitants à la vie locale.....	192
B. Référendum local.....	193
C. Droit de pétition.....	194
2. La responsabilité pénale des collectivités locales et des élus locaux	194
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	197

Deuxième partie – FINS ET MOYENS DE L’ACTION ADMINISTRATIVE

Chapitre IV – Le principe de légalité.....	223
<i>I. Les sources de la légalité.....</i>	225
1. Les règles écrites extérieures à l’administration	225
A. La Constitution	225
B. Le Préambule de la Constitution	228
C. Les normes internationales.....	235
D. Le droit communautaire et européen.....	238
E. Les lois	248
2. Les règles posées par le juge	251
A. La jurisprudence	252
B. Les principes généraux du droit	253
3. Les règles édictées par l’administration elle-même	259
A. Les règlements (voir <i>infra</i> ch. V)	259
B. Les décisions individuelles	260
C. Les contrats	260
<i>II. L’obligation de légalité et sa flexibilité : pouvoir discrétionnaire et compétence liée</i>	261
1. La portée de l’obligation	261
2. Pouvoir discrétionnaire et compétence liée	262
A. Définitions.....	262
B. Contrôle du pouvoir discrétionnaire par le juge administratif	263
THèmes de réflexion et commentaires	272
Chapitre V – Les actes administratifs unilatéraux	305
<i>I. La notion d’acte faisant grief</i>	308
1. Définition	308
2. Les décisions ne faisant pas grief.....	309

A. Les actes de préparation et d'exécution de la décision. Les actes recognitifs	309
B. Les mesures d'ordre intérieur.....	310
3. Les circulaires	311
4. Les directives	314
II. Les diverses catégories de décisions exécutoires.....	316
1. Règlements et décisions individuelles	316
2. Les différents types de règlements. Aspect matériel	317
A. Les règlements d'exécution des lois	317
B. Les règlements autonomes.....	318
C. Loi et règlement.....	321
3. Les autorités détentrices du pouvoir réglementaire. Aspect organique.....	322
A. Le pouvoir réglementaire des institutions de l'Union européenne.....	322
B. Le pouvoir réglementaire général des autorités centrales de l'État.....	322
C. Le pouvoir réglementaire des autorités locales	325
D. Le pouvoir réglementaire de certains organismes publics	325
E. Le pouvoir réglementaire de certains organismes de droit privé investis d'une mission de service public	325
III. L'élaboration.....	326
1. La compétence de l'auteur de l'acte	327
2. Information, concertation, participation, simplification : le citoyen contre la « maladministration ».....	327
3. Forme : décisions explicites, décisions implicites, actes « immatériels ».....	331
4. Motivation	333
IV. L'entrée en vigueur	334
1. Publication et notification	335
2. Non-rétroactivité	336
3. Mesures transitoires et modulation : la sécurité juridique.....	337
4. Exécution	338
V. La disparition de l'acte administratif.....	340
1. L'inexistence et le changement de circonstances.....	340
A. L'inexistence	340
B. Le changement de circonstances	342
2. L'abrogation.....	343
A. La liberté d'abroger	343
B. L'obligation d'abroger.....	344
3. Le retrait rétroactif	344

VI. L'urgence et les circonstances exceptionnelles	347
1. Conditions d'application	348
2. Effets	348
3. Le contrôle du juge	349
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	350
Chapitre VI – Les contrats de l'administration.....	381
I. <i>Les critères des contrats administratifs</i>	385
1. Les contrats « par détermination de la loi »	385
A. Les contrats relatifs à l'exécution de travaux publics (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4)	385
B. Les contrats comportant occupation du domaine public (art. L. 2331-1 CGCT).....	386
C. Les marchés soumis au Code des marchés publics et les contrats de partenariat	386
2. La qualité des personnes contractantes. Critère organique	387
A. Contrat entre une personne privée et une personne publique.....	387
B. Contrat entre personnes publiques.....	387
C. Contrat entre personnes privées	388
3. Le critère alternatif : clauses exorbitantes du droit commun. Participation à l'exécution même du service public.....	390
A. Les clauses exorbitantes du droit commun	390
B. La participation à l'exécution même d'un service public.....	392
II. <i>Les principaux contrats administratifs</i>	394
1. Les marchés publics.....	394
2. Les délégations de service public.....	396
3. Les contrats de partenariat.....	397
III. <i>Les procédures de conclusion du contrat</i>	399
1. Le principe de liberté contractuelle.....	399
2. Une liberté surveillée	399
3. Les acteurs publics	399
4. Le choix du contractant de l'administration	400
A. L'appel d'offres	401
B. La procédure négociée	402
C. Le dialogue compétitif.....	402
D. La procédure adaptée	403
E. La conclusion des délégations de service public	404
5. Les documents contractuels	405

IV. L'exécution des contrats administratifs	405
1. Les prérogatives de l'administration	406
A. D'un droit de direction et de contrôle	406
B. D'un droit de sanction	406
C. D'un droit de modification unilatérale	407
D. D'un droit de résiliation	408
2. Les droits du cocontractant. L'équilibre financier	409
3. L'influence des faits extérieurs au contrat.....	410
A. La force majeure	410
B. Le fait du prince (aléa administratif)	411
C. L'imprévision (aléa économique)	411
V. Le contentieux des contrats	414
A. Le contentieux de la nullité : plein contentieux	415
B. Le contentieux de l'excès de pouvoir.....	415
C. Le recours de plein contentieux contestant la validité du contrat.....	417
D. Le déféré préfectoral et les contrats	418
E. Le contentieux des pratiques anticoncurrentielles	419
F. Le contentieux de la responsabilité.....	421
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	423
Chapitre VII – Le service public	451
1. Une notion idéologique et politique saisie par le droit : la gloire du service public	453
2. Une notion en crise : les compromissions du service public	454
3. Une notion en débat : le service public à la française	454
I. La notion de service public	455
1. Définition	455
A. Activité	456
B. Mission d'intérêt général (critère finaliste).....	456
C. Assurée par une personne publique ou par une personne privée (critère organique).....	457
D. Soumise à un régime juridique particulier (critère matériel)	458
E. Service public, concurrence et Union européenne	461
2. Les lois du service.....	465
A. Le principe de continuité	465
B. Le principe de mutabilité	466
C. Le principe d'égalité	467
3. Création, organisation, suppression	470
II. Classification selon l'objet et le régime juridique	471
1. Les critères de reconnaissance	471
2. Les services publics administratifs	472

3. Les services publics industriels et commerciaux	473
4. Les services publics sociaux	474
III. Classification selon les modes de gestion	475
1. Gestion par des organismes de droit privé.....	475
A. Habilitation contractuelle d'une personne privée à gérer un service public : concession, délégation de SP	475
B. Habilitation unilatérale d'un organisme privé à gérer un service public	479
2. Gestion par des organismes de droit public	480
A. La régie	480
B. L'établissement public.....	481
IV. Les entreprises publiques	489
1. Origines	490
2. Structures juridiques	491
3. Missions et contrôles	491
4. Les entreprises publiques et la Constitution	492
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	494
Chapitre VIII – La police administrative.....	519
I. Les finalités : ordre public et prévention.....	521
1. La notion d'ordre public.....	521
2. Le caractère préventif — Police administrative et police judiciaire.....	524
II. Les autorités compétentes	528
1. Au niveau national	528
2. Au niveau départemental	529
3. Au niveau communal	530
4. La sécurité et le partenariat public-privé.....	531
5. Les polices spéciales	532
6. L'aménagement des compétences.....	534
III. Les limites du pouvoir de police	536
1. Hostilité à l'égard des interdictions générales et absolues	537
2. L'étendue des pouvoirs de police varie selon les libertés en cause : libertés et simples facultés	537
3. Il sera largement tenu compte, dans chaque espèce, des circonstances de temps et de lieu.....	538
4. D'une manière générale, le juge recherche l'adéquation de la mesure de police à la gravité de la menace à l'ordre public	539
5. Dans certaines périodes de crise, le pouvoir de police sera exceptionnellement élargi, l'ordre étant plus difficile à maintenir et l'autorité nécessairement plus forte.....	541

6. Nouvelles menaces à la sécurité ?	541
7. Police et responsabilité	543
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	545

Troisième partie – CONTRÔLE ET SANCTIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Chapitre IX – Les interventions du juge judiciaire dans le contrôle de l'action de l'administration.....	573
<i>I. Une immunité juridictionnelle : les actes de gouvernement.....</i>	575
1. Fondements	575
2. Champ d'application	576
A. Actes intéressant les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, en particulier les relations du gouvernement avec le Parlement	576
B. Actes concernant les rapports de l'État français avec les États étrangers et les organisations internationales	577
C. Actes détachables	577
<i>II. Le service de la justice judiciaire et son contrôle par le juge administratif</i>	579
1. Organisation et fonctionnement du service public de la justice	579
2. Responsabilité du fait de l'activité juridictionnelle	582
<i>III. Les activités de l'administration relevant du juge judiciaire</i>	583
1. Les activités à gestion privée	583
A. La gestion du domaine privé	583
B. Les services publics industriels et commerciaux	584
2. L'autorité judiciaire protectrice des libertés individuelles et du droit de propriété	584
A. L'état des personnes	584
B. Les atteintes à la liberté individuelle	584
C. Les atteintes à la propriété privée	585
3. Emprise et voie de fait	586
A. L'emprise	586
B. La voie de fait	586
<i>IV. L'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs</i>	589
1. Les questions accessoires	589
2. L'interprétation des actes administratifs	590
3. L'appréciation de la légalité des actes administratifs	591
4. L'article 111-5 du nouveau Code pénal	592
<i>V. Le Tribunal des conflits</i>	593
1. Structure et fonctionnement	593
2. Les divers types de conflits	594

A. La défense du privilège de juridiction de l'administration : le conflit positif	594
B. La protection des plaideurs : le conflit d'attribution négatif et les contrariétés de jugements sur le fond.....	595
C. La prévention des conflits : les renvois pour « interrogation »	596
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	598
Chapitre X – La procédure administrative contentieuse. Le recours pour excès de pouvoir	615
<i>I. La procédure administrative contentieuse.....</i>	618
1. Caractères principaux.....	618
A. Contradictoire	618
B. Écrite.....	618
C. Secrète	620
D. Inquisitoriale	620
2. L'introduction de l'instance.....	621
A. La décision préalable	621
B. Les délais de recours	622
C. Les formes et la régularisation de la requête	623
D. L'effet non suspensif du recours	624
3. Les mesures d'urgence : en amont du procès.....	624
A. Le référé-suspension (ex-sursis à exécution. art. L. 521-1 CJA)	625
B. Le référé-liberté (art. L. 521-2 CJA).....	626
C. Le référé conservatoire (art. L. 521-3 CJA).....	627
D. Les procédures particulières	627
4. L'instruction et l'audience.....	629
5. Le jugement et son exécution : en amont du procès.....	631
A. Les réclamations et la persuasion	632
B. L'ordonnancement et l'astreinte.....	632
C. L'injonction	633
6. Les voies de recours.....	634
A. L'appel.....	634
B. Le recours en cassation.....	634
C. L'opposition et la tierce-opposition	635
<i>II. Les différents recours contentieux</i>	636
1. Contentieux de pleine juridiction	636
2. Contentieux de l'annulation.....	636
3. Contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité	637
4. Contentieux de la répression	637
5. Autres classifications proposées	637

III. Le recours pour excès de pouvoir	637
1. Conditions de recevabilité	640
A. Qualité du requérant : l'intérêt à agir	640
B. Nature de l'acte attaqué	642
C. Absence de recours parallèle	642
D. Délais de recours	642
2. Cas d'ouverture	643
A. Illégalités externes	644
B. Illégalités internes	645
3. Motifs de droit : l'erreur de droit	648
4. Motifs de fait : l'erreur de fait	649
5. Effets	654
6. L'« office du juge » : la modulation	655
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	657
Chapitre XI – La responsabilité administrative	679
Préliminaire : Les régimes spécifiques de responsabilité	683
1. Contentieux confiés au juge judiciaire par la jurisprudence	684
A. Gestion privée, SPIC, emprise et voie de fait	684
B. La faute personnelle « détachable »	684
2. Régimes législatifs de responsabilité	687
A. Responsabilité de l'État à raison des fautes commises par les membres de l'enseignement : loi du 5 avril 1937	687
B. Responsabilité des personnes publiques à raison des accidents causés par les véhicules : loi du 31 décembre 1957	688
C. Responsabilité de l'État à raison des dommages causés par certaines infractions pénales, par les actes de terrorisme et du fait des détentions non suivies de condamnation	689
D. Responsabilité de l'État à raison des attroupements	690
E. Responsabilité de l'État du fait des vaccinations obligatoires et transfusions sanguines	691
F. Responsabilité de l'État à raison des dommages causés par certaines activités médicales	691
I. La responsabilité pour faute	693
1. La faute de service et le cumul de responsabilités	693
A. Du cumul de fautes au cumul de responsabilités	693
B. La notion de faute de service	697
2. Preuve et degré de la faute de service	698
A. Faute prouvée, faute présumée	698
B. Faute simple, faute lourde	698

<i>II. La responsabilité sans faute</i>	702
1. Responsabilité sans faute fondée sur le risque	703
A. Dommages de travaux publics causés aux tiers	703
B. Choses et méthodes dangereuses, risque de voisinage	703
C. Risque dans la collaboration occasionnelle au service public	706
D. Risques professionnels	708
2. Responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques	708
A. Responsabilité du fait des lois	708
B. Responsabilité du fait des conventions internationales	709
C. Responsabilité du fait des règlements légaux	710
D. Responsabilité du fait des décisions individuelles légales	710
<i>III. La réparation du dommage</i>	711
1. Les caractères du préjudice	711
2. Le lien de causalité et les causes exonératoires	714
3. L'évaluation de l'indemnisation	714
4. Les principes d'équité et d'éthique	715
Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts	717
Index alphabétique	749
Index des principales décisions juridictionnelles retenues	755
Bibliographie générale	761