

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos.....</b>	<b>7</b>
 <b>Première partie – CADRE DE L’ACTION ADMINISTRATIVE</b>	
<b>Chapitre I – La juridiction administrative.....</b>	<b>11</b>
<b>Préliminaire.....</b>	<b>15</b>
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
<b>I. Les juridictions administratives : historique.....</b>	<b>22</b>
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
<b>II. Le Conseil d’État.....</b>	<b>25</b>
1. Composition.....	25
2. Organisation.....	26
3. Attributions.....	30
A. Attributions consultatives.....	30
B. Attributions hiérarchiques Études et rapports.....	35
C. Attributions contentieuses.....	36
<b>III. Les tribunaux administratifs.....</b>	<b>40</b>
1. Organisation.....	40
2. Attributions.....	43
<b>IV. Les cours administratives d’appel.....</b>	<b>44</b>
1. Organisation.....	45
2. Attributions.....	45
3. L’encombrement des juridictions administratives.....	46

<i>V. Les juridictions administratives spécialisées</i> .....	47
<i>VI. Les « modes alternatifs » de règlement des conflits</i> .....	48
1. Médiation .....	49
2. Conciliation .....	49
3. Transaction .....	49
4. Arbitrage .....	50
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts</b> .....	53
<b>Chapitre II – L'administration centrale</b> .....	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
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts .....</b>	<b>123</b>
<b>Chapitre III – L'administration locale .....</b>	<b>143</b>
<b>I. Principes généraux .....</b>	<b>147</b>
1. Centralisation, déconcentration, décentralisation .....	147
2. Les collectivités territoriales et la Constitution .....	151
3. La répartition des compétences .....	154
<b>II. Le statut des collectivités territoriales .....</b>	<b>155</b>
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
<b>III. Les collectivités territoriales en devenir .....</b>	<b>170</b>
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
<b>IV. Le contrôle des actes des collectivités locales .....</b>	<b>188</b>
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
<b>V. Vers de nouvelles responsabilités</b> .....	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
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts</b> .....	197

## **Deuxième partie – FINS ET MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**

<b>Chapitre IV – Le principe de légalité</b> .....	223
<b>I. Les sources de la légalité</b> .....	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
<b>II. L'obligation de légalité et sa flexibilité : pouvoir discrétionnaire et compétence liée</b> .....	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
<b>THÈMES DE RÉFLEXION ET COMMENTAIRES</b> .....	272
<b>Chapitre V – Les actes administratifs unilatéraux</b> .....	305
<b>I. La notion d'acte faisant grief</b> .....	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 reconnaissifs .....	309
B. Les mesures d'ordre intérieur.....	310
<b>3. Les circulaires</b> .....	311
<b>4. Les directives</b> .....	314
<b>II. Les diverses catégories de décisions exécutoires</b> .....	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
<b>III. L'élaboration</b> .....	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
<b>IV. L'entrée en vigueur</b> .....	334
1. Publication et notification .....	335
2. Non-rétroactivité.....	336
3. Mesures transitoires et modulation : la sécurité juridique.....	337
4. Exécution .....	338
<b>V. La disparition de l'acte administratif</b> .....	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

<b>VI. L'urgence et les circonstances exceptionnelles</b> .....	347
1. Conditions d'application.....	348
2. Effets.....	348
3. Le contrôle du juge.....	349
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts</b> .....	350
<b>Chapitre VI – Les contrats de l'administration</b> .....	381
<b>I. Les critères des contrats administratifs</b> .....	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
<b>II. Les principaux contrats administratifs</b> .....	394
1. Les marchés publics.....	394
2. Les délégations de service public.....	396
3. Les contrats de partenariat.....	397
<b>III. Les procédures de conclusion du contrat</b> .....	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

<b>IV. L'exécution des contrats administratifs</b> .....	405
<b>1. Les prérogatives de l'administration</b> .....	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
<b>2. Les droits du cocontractant. L'équilibre financier</b> .....	409
<b>3. L'influence des faits extérieurs au contrat</b> .....	410
A. La force majeure .....	410
B. Le fait du prince (aléa administratif) .....	411
C. L'imprévision (aléa économique) .....	411
<b>V. Le contentieux des contrats</b> .....	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 déferé préfectoral et les contrats .....	418
E. Le contentieux des pratiques anticoncurrentielles.....	419
F. Le contentieux de la responsabilité.....	421
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts</b> .....	423
<b>Chapitre VII – Le service public</b> .....	451
<b>1. Une notion idéologique et politique saisie par le droit : la gloire du service public</b> .....	453
<b>2. Une notion en crise : les compromissions du service public</b> .....	454
<b>3. Une notion en débat : le service public à la française</b> .....	454
<b>I. La notion de service public</b> .....	455
<b>1. Définition</b> .....	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
<b>2. Les lois du service</b> .....	465
A. Le principe de continuité .....	465
B. Le principe de mutabilité .....	466
C. Le principe d'égalité .....	467
<b>3. Création, organisation, suppression</b> .....	470
<b>II. Classification selon l'objet et le régime juridique</b> .....	471
<b>1. Les critères de reconnaissance</b> .....	471
<b>2. Les services publics administratifs</b> .....	472

3. Les services publics industriels et commerciaux .....	473
4. Les services publics sociaux .....	474
<b>III. Classification selon les modes de gestion .....</b>	<b>475</b>
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
<b>IV. Les entreprises publiques .....</b>	<b>489</b>
1. Origines .....	490
2. Structures juridiques .....	491
3. Missions et contrôles.....	491
4. Les entreprises publiques et la Constitution.....	492
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts .....</b>	<b>494</b>
<b>Chapitre VIII – La police administrative.....</b>	<b>519</b>
<b>I. Les finalités : ordre public et prévention .....</b>	<b>521</b>
1. La notion d'ordre public.....	521
2. Le caractère préventif — Police administrative et police judiciaire.....	524
<b>II. Les autorités compétentes .....</b>	<b>528</b>
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
<b>III. Les limites du pouvoir de police.....</b>	<b>536</b>
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
 <b>Troisième partie – CONTRÔLE ET SANCTIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE</b>	
Chapitre IX – Les interventions du juge judiciaire dans le contrôle de l'action de l'administration.....	573
I. Une immunité juridictionnelle : les actes de gouvernement.....	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
II. Le service de la justice judiciaire et son contrôle par le juge administratif .....	579
1. Organisation et fonctionnement du service public de la justice .....	579
2. Responsabilité du fait de l'activité juridictionnelle .....	582
III. Les activités de l'administration relevant du juge judiciaire .....	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
IV. L'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs .....	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
V. Le Tribunal des conflits .....	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
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts .....</b>	<b>598</b>
<b>Chapitre X – La procédure administrative contentieuse. Le recours pour excès de pouvoir .....</b>	<b>615</b>
<b>I. La procédure administrative contentieuse.....</b>	<b>618</b>
<b>1. Caractères principaux.....</b>	<b>618</b>
A. Contradictoire .....	618
B. Écrite.....	618
C. Secrète .....	620
D. Inquisitoriale .....	620
<b>2. L'introduction de l'instance .....</b>	<b>621</b>
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
<b>3. Les mesures d'urgence : en amont du procès.....</b>	<b>624</b>
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
<b>4. L'instruction et l'audience.....</b>	<b>629</b>
<b>5. Le jugement et son exécution : en amont du procès.....</b>	<b>631</b>
A. Les réclamations et la persuasion .....	632
B. L'ordonnancement et l'astreinte.....	632
C. L'injonction .....	633
<b>6. Les voies de recours.....</b>	<b>634</b>
A. L'appel.....	634
B. Le recours en cassation.....	634
C. L'opposition et la tierce-opposition .....	635
<b>II. Les différents recours contentieux .....</b>	<b>636</b>
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

<b>III. Le recours pour excès de pouvoir</b> .....	637
<b>1. Conditions de recevabilité</b> .....	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
<b>2. Cas d'ouverture</b> .....	643
A. Illégalités externes .....	644
B. Illégalités internes .....	645
<b>3. Motifs de droit : l'erreur de droit</b> .....	648
<b>4. Motifs de fait : l'erreur de fait</b> .....	649
<b>5. Effets</b> .....	654
<b>6. L'« office du juge » : la modulation</b> .....	655
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts</b> .....	657
<b>Chapitre XI – La responsabilité administrative</b> .....	679
<b>Préliminaire : Les régimes spécifiques de responsabilité</b> .....	683
<b>1. Contentieux confiés au juge judiciaire par la jurisprudence</b> .....	684
A. Gestion privée, SPIC, emprise et voie de fait .....	684
B. La faute personnelle « détachable » .....	684
<b>2. Régimes législatifs de responsabilité</b> .....	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
<b>I. La responsabilité pour faute</b> .....	693
<b>1. La faute de service et le cumul de responsabilités</b> .....	693
A. Du cumul de fautes au cumul de responsabilités .....	693
B. La notion de faute de service .....	697
<b>2. Preuve et degré de la faute de service</b> .....	698
A. Faute prouvée, faute présumée .....	698
B. Faute simple, faute lourde .....	698

<b>II. La responsabilité sans faute .....</b>	<b>702</b>
<b>1. Responsabilité sans faute fondée sur le risque .....</b>	<b>703</b>
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
<b>2. Responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>708</b>
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
<b>III. La réparation du dommage .....</b>	<b>711</b>
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
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêts .....</b>	<b>717</b>
<b>Index alphabétique .....</b>	<b>749</b>
<b>Index des principales décisions juridictionnelles retenues .....</b>	<b>755</b>
<b>Bibliographie générale .....</b>	<b>761</b>