
Table des matières

1. Le droit administratif : son objet et ses acteurs	1
1.1 L'administration quotidienne.....	1
1.2 L'administration, organisation étatique	2
1.3 L'administration, fonction étatique.....	4
1.3.1 La législation	4
1.3.2 La juridiction	5
1.3.3 L'administration	7
1.3.3.1 L'activité administrative	7
1.3.3.2 La forme des activités administratives.....	10
a. Actes juridiques.....	10
b. Actes non normatifs et quasi normatifs	11
c. Actes matériels	12
1.3.3.3 Les procédures administratives.....	13
1.3.3.4 Les moyens de l'activité administrative	14
a. Le personnel de la fonction publique.....	14
b. Les moyens matériels.....	15
1.3.3.5 Gouvernement et administration.....	16
1.3.3.6 La puissance publique	17
a. La puissance publique et les garanties des administrés	17
b. Les rapports de puissance publique généraux et spéciaux	19
c. Les relations contractuelles	19
1.4 L'administration, tâche publique	20
1.4.1 L'intérêt public	20
1.4.2 L'ordre public.....	21
1.4.3 Le service public	22
1.4.4 L'évolution des tâches publiques et des modes de gestion	22
1.4.4.1 L'administration de police	24
1.4.4.2 L'administration de prestation	24
1.4.4.3 L'administration de gestion	26
1.4.4.4 L'époque dite « postmoderne ».....	28
a. Privatisation, libéralisation, régulation	28
b. L'information administrative	30
c. L'émergence d'un principe d'efficacité.....	31
1.5 Des personnes face à la puissance étatique.....	33
1.5.1 Le jeu du droit	34
1.5.2 La société civile en tant que collectivité.....	35

1.5.3	Les individus en tant que personnes	39
1.6	Droit constitutionnel et droit administratif	42
1.7	L'internationalisation, l'eupéanisation et la mondialisation	45
2.	L'ordre juridique	51
2.1	Les sources du droit.....	51
2.1.1	Le droit écrit.....	51
2.1.1.1	La prééminence du droit écrit	51
a.	La composition de l'ordre juridique	51
b.	Les fonctions de l'écriture du droit.....	53
c.	Les limites du modèle	56
2.1.1.2	La substance de la norme juridique	58
a.	La situation juridique des particuliers comme objet de la norme	58
b.	Normes administratives non juridiques	59
2.1.1.3	Logique conditionnelle et logique de l'action	60
a.	Norme juridique et densité normative	61
b.	La loi comme instrument des politiques publiques.....	66
2.1.2	Le droit non écrit.....	67
2.1.2.1	Le droit coutumier.....	67
2.1.2.2	Les institutions générales du droit	70
2.1.2.3	Les clauses générales	72
2.1.2.4	Les principes fondamentaux du droit public	73
2.1.2.5	Les droits fondamentaux non écrits	76
2.1.3	La jurisprudence.....	77
2.1.3.1	L'importance de la jurisprudence en droit public.....	77
a.	Dans le droit constitutionnel	78
b.	Dans le droit administratif.....	80
c.	L'obligation de connaître la jurisprudence	83
2.1.3.2	Les revirements de jurisprudence	85
2.1.3.3	La pratique administrative	88
2.1.4	La doctrine.....	90
2.2	La distinction entre droit public et droit privé	92
2.2.1	Les fonctions de la distinction	93
2.2.2	La portée de la distinction.....	94
2.2.2.1	Fonctions techniques de la distinction	94
2.2.2.2	Les critères de distinction.....	95
a.	Selon l'objet du rapport juridique	95
b.	Selon le but du rapport juridique.....	97
c.	Selon les sujets du rapport juridique	99
d.	Selon les modalités du rapport juridique	99
2.2.3	La relativité de la distinction.....	101
2.2.3.1	Le choix du critère.....	101
a.	La méthode « eclectique »	101
b.	La détermination du critère applicable : la norme classificatoire.....	102

2.2.3.2	Le sens de la distinction	106
a.	Domaines juridiques mixtes.....	106
b.	Le droit public comme droit des activités de l'Etat	107
2.2.4	Administration et droit privé.....	109
2.2.4.1	Les rapports de droit privé de l'administration.....	110
2.2.4.2	Le recours au droit privé dans la réalisation d'un intérêt public	112
a.	Casuistique	112
b.	La problématique de l'utilisation du droit privé..	115
c.	Les causes de l'évolution	119
d.	L'éclatement du droit administratif	121
e.	La constitutionnalisation de la problématique.....	123
2.3	Questions d'interprétation.....	125
2.3.1	Interprétation et herméneutique	125
2.3.1.1	La méthodologie.....	127
a.	Les méthodes classiques	127
b.	Le problème méthodologique : le choix de la méthode.....	131
2.3.1.2	L'interprétation comme herméneutique	133
a.	Pour un renouvellement de la problématique	133
b.	Interprétation et application	135
c.	Spécialement l'application des notions juridiques indéterminées	138
d.	L'argumentation juridique	141
2.3.2	Application d'institutions et de normes de droit privé en droit public.....	144
2.3.2.1	Le droit public supplétif.....	144
2.3.2.2	L'application des institutions générales du droit.....	145
2.3.2.3	Notions de droit privé dans une norme de droit public.....	145
a.	Notions en termes identiques	145
b.	Effets de droit public attachés à l'existence de rapports de droit privé	146
2.3.3	L'interprétation créatrice.....	148
2.3.4	Les lacunes	150
2.3.4.1	Les types de lacunes.....	150
2.3.4.2.	Théorie des lacunes et interprétation	152
2.4	L'application du droit public dans l'espace et dans le temps.....	155
2.4.1	L'application du droit public dans l'espace.....	155
2.4.1.1.	Puissance publique et territorialité.....	155
a.	Le champ de validité	155
b.	Le champ d'application territorial	157
c.	Le droit administratif international	160
d.	Les rapports intercantonaux	161
2.4.1.2	Les exceptions	162
a.	Droit international	163

	b. Le droit d'une collectivité supérieure	164
	c. Renvoi du droit international privé suisse au droit (public) étranger.....	165
	d. Considérations extraterritoriales lors de l'application du droit administratif.....	167
2.4.1.3	Entraide et collaboration administratives internationales	169
	a. La notification à l'étranger.....	170
	b. L'établissement de faits s'étant produits à l'étranger.....	171
	c. La collaboration et la coordination internationales	171
2.4.1.4	Entraide et collaboration intercantionales.....	173
	a. Les conventions intercantionales	174
	b. Quelques illustrations.....	174
2.4.1.5.	Décisions d'organes internationaux ou supranationaux	176
	a. L'application par un organe international.....	176
	b. L'application par un tribunal arbitral ou par un organe mixte.....	177
2.4.2	L'application du droit public dans le temps	178
2.4.2.1	Publication et entrée en vigueur.....	179
	a. La publication.....	179
	b. L'entrée en vigueur	180
	c. Exceptions	181
2.4.2.2	L'abrogation	183
2.4.2.3	Le droit intertemporel	184
	a. Quelques principes	184
	b. Les situations irréversibles. La garantie des situations acquises.....	188
	c. La rétroactivité improprement dite	190
	d. « Nul n'a droit au maintien d'une loi ».....	192
2.4.2.4	Modification législative en instance de recours.....	194
2.4.2.5	Le droit transitoire	195
2.4.3	La rétroactivité	198
2.4.3.1	Le principe : la rétroactivité n'est pas admise	198
2.4.3.2	Les conditions à l'admissibilité de la rétroactivité ...	199
2.4.3.3	La rétroactivité en faveur des administrés	201
2.4.4	« Effets anticipés » de projets de normes	202
2.4.4.1	Le statut des projets de normes	202
2.4.4.2	Le cas particulier des plans d'aménagement du territoire	204
2.5	Les principaux actes normatifs	207
2.5.1	Les traités internationaux	207
2.5.1.1	La diversité des traités internationaux	208
2.5.1.2	La conclusion des traités liant la Confédération.....	209
	a. Les négociations et la signature	209

	b. L'approbation et le référendum	210
	c. La ratification	211
2.5.1.3	La conclusion des traités liant les cantons	212
2.5.1.4	Les traités internationaux et le droit administratif....	213
2.5.2	La Constitution fédérale.....	214
2.5.2.1	Le contenu et les principes structurels	214
	a. Le contenu	214
	b. La Constitution comme un tout et l'absence de limites autonomes.....	216
	c. Les principes structurels.....	218
2.5.2.2	Le mode de révision	219
	a. La révision totale	219
	b. La révision partielle.....	220
2.5.2.3	La Constitution fédérale et le droit administratif.....	221
2.5.3	Les lois fédérales.....	223
2.5.3.1	Le contenu	224
	a. Les règles de droit	224
	b. L'importance des règles de droit.....	226
	c. Les codes et les lois	228
2.5.3.2	La procédure législative ordinaire	229
	a. L'impulsion du processus législatif	229
	b. L'élaboration d'un avant-projet et la consultation.....	230
	c. Le projet de loi et le message ou le rapport	232
	d. L'éventuel référendum	234
	e. La publication dans le Recueil officiel du droit fédéral	235
2.5.3.3	La procédure législative urgente	235
	a. La faculté de légiférer sans base constitutionnelle	236
	b. La limitation dans le temps	237
	c. Le vote sur la clause d'urgence.....	237
	d. Le référendum sur les lois fédérales urgentes.....	237
	e. La publication et l'entrée en vigueur	238
2.5.3.4	Les lois fédérales et le droit administratif.....	238
2.5.4	Les ordonnances et règlements des Chambres fédérales	240
2.5.4.1	Les ordonnances de l'Assemblée fédérale.....	240
2.5.4.2	Les règlements des conseils	241
2.5.5	Les ordonnances du Conseil fédéral et des organes subordonnés.....	241
2.5.5.1	Les différents types d'ordonnances	243
	a. L'indépendance et la dépendance	243
	b. L'exécution et la substitution	244
2.5.5.2	Les ordonnances indépendantes.....	247
	a. Les ordonnances en matière de relations internationales	247
	b. Les ordonnances en matière de sécurité	249

	c. Les ordonnances reposant sur des dispositions spéciales de la Constitution fédérale.....	250
2.5.5.3	Les ordonnances dépendantes.....	251
	a. Les ordonnances d'exécution.....	251
	b. Les ordonnances de substitution	253
	c. Les conditions de la délégation législative	255
	d. Les ordonnances mixtes	257
2.5.5.4	La procédure d'adoption des ordonnances	258
2.5.5.5	La sous-délégation aux départements et aux offices	260
2.5.5.6	Les ordonnances et le droit administratif.....	261
2.5.6	Autres actes normatifs fédéraux	264
2.5.6.1	La compétence d'autres autorités fédérales.....	264
2.5.6.2	La compétence d'organismes de droit public ou de droit privé	266
2.5.7	Les conventions et autres normes intercantionales.....	269
2.5.7.1	La diversité des normes intercantionales	270
2.5.7.2	La procédure de conclusion des conventions intercantionales.....	271
2.5.7.3	Les normes intercantionales et le droit administratif.	273
2.5.8	Les principaux actes normatifs cantonaux.....	273
2.5.8.1	Les différents types de compétences normatives des cantons	274
	a. Les compétences propres ou concurrentes	274
	b. La délégation normative.....	276
	c. La mise en œuvre du droit fédéral	277
2.5.8.2	Les constitutions.....	278
2.5.8.3	Les lois et autres actes normatifs parlementaires	279
	a. Les lois et les décrets législatifs	279
	b. Les ordonnances parlementaires	281
2.5.8.4	Les ordonnances des gouvernements et des organes subordonnés.....	282
	a. Les différents types d'ordonnances	282
	b. La délégation législative	284
	c. La sous-délégation.....	288
2.5.8.5	Autres actes normatifs cantonaux	289
2.5.8.6	Les actes normatifs cantonaux et le droit administratif.....	290
2.5.9	Les principaux actes normatifs communaux	292
2.6	L'internationalisation du droit administratif.....	294
2.6.1	Le droit administratif saisi par le droit international	295
2.6.2	L'importance croissante des traités internationaux	296
2.6.3	L'élaboration et l'adoption de règles de droit	299
2.6.3.1	La mise en œuvre du droit international en droit interne.....	299
2.6.3.2	L'influence en l'absence de contrainte conventionnelle	301

	a. Le renvoi à des règles internationales	302
	b. La prise en compte d'une recommandation internationale	303
	c. L'adaptation ou reprise autonome	303
2.6.4	L'élaboration et l'adoption d'autres actes généraux et abstraits.....	305
2.6.5	Droit international et interprétation du droit administratif.....	305
2.6.5.1	L'interprétation conforme au droit international liant la Suisse.....	305
2.6.5.2	L'influence du droit européen.....	306
	a. Le renvoi à l'interprétation retenue par les autorités européennes	306
	b. Le reprise conventionnelle du droit européen	307
	c. La reprise autonome du droit européen ou l'adaptation autonome du droit suisse	307
	d. La proximité du droit suisse par rapport au droit européen	308
	e. Le droit suisse divergeant du droit européen.....	309
2.6.6	L'internationalisation dans l'application du droit administratif.....	310
2.6.7	L'internationalisation des règles émanant d'acteurs non étatiques.....	311
2.7	La hiérarchie des normes	312
2.7.1	Le fondement	312
2.7.1.1	Le principe de la hiérarchie des normes	313
2.7.1.2	Le parallélisme des formes	314
	a. Le principe.....	314
	b. Exceptions	315
2.7.1.3	Légitimité des sources et légitimité des organes de contrôle	318
	a. La légitimité du contrôle	318
	b. La relation entre la légitimité du contrôle et celle des organes de contrôle	318
2.7.2	Le contrôle abstrait.....	322
2.7.2.1	Contrôle abstrait et contrôle concret.....	323
2.7.2.2	Le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral	325
	a. Définition de l'acte susceptible du recours.....	325
	b. Particularités procédurales	326
	c. L'interprétation de la norme contestée	331
2.7.2.3	L'action directe auprès du Tribunal fédéral.....	332
2.7.2.4	Le contrôle abstrait devant la Cour européenne des droits de l'homme	334
2.7.2.5	Les contrôles judiciaires abstraits en droit cantonal.	336
2.7.2.6	L'approbation fédérale d'actes cantonaux.....	337
	a. La garantie des constitutions cantonales.....	338
	b. L'approbation du droit cantonal d'exécution	340

	c. La réclamation contre les conventions intercantionales et les traités internationaux des cantons	343
2.7.2.7	L'approbation du droit communal	344
2.7.2.8	L'approbation d'ordonnances par le parlement.....	345
2.7.3	Le contrôle concret.....	345
2.7.3.1	Les autorités compétentes : décentralisation des contrôles	345
2.7.3.2	Le contrôle centralisé des contrôles décentralisés	347
2.7.4	Les sanctions de la violation du principe.....	348
2.7.4.1	L'« interprétation conforme »	349
2.7.4.2	Le rétablissement du principe	352
	a. Les effets de l'invalidité	352
	b. Invalidité de l'acte et irrégularité de la situation antérieure à cet acte	355
2.7.5	La primauté du droit international	358
2.7.5.1	Le principe.....	359
2.7.5.2	Les situations les plus délicates	361
	a. Le conflit avec la Constitution fédérale	361
	b. Le conflit avec une loi fédérale plus récente	364
2.7.6	La hiérarchie des normes en droit fédéral.....	365
2.7.6.1	Le privilège de la législation fédérale.....	365
	a. Les actes au bénéfice du privilège	366
	b. Un privilège contesté... ..	369
	c. Le régime actuel	371
2.7.6.2	Les ordonnances	374
2.7.7	La hiérarchie des normes en droit cantonal	376
2.7.7.1	Les lois cantonales par rapport à la constitution cantonale.....	377
2.7.7.2	Les ordonnances	378
2.7.8	Droit fédéral et droit cantonal	378
2.7.8.1	La primauté du droit fédéral.....	379
2.7.8.2	Droit privé fédéral et droit public cantonal.....	382
2.7.8.3	Droit public fédéral et droit public cantonal.....	387
2.7.8.4	La sanction	391
2.7.8.5	Les voies de droit fédérales.....	392
2.7.8.6	Les moyens de droit cantonal	393
2.7.8.7	La constitution cantonale	393
2.8	Les actes non normatifs ou quasi normatifs	395
2.8.1	Introduction	395
2.8.1.1	Les actes non normatifs ou quasi normatifs comme moyens d'action administrative	395
2.8.1.2	Au sujet de leur nature	398
	a. Au sujet de l'impérativité des actes non normatifs ou quasi normatifs	398
	b. Les actes non normatifs ou quasi normatifs dans la théorie des sources du droit	399

2.8.2	Les recommandations	401
2.8.2.1	Introduction	403
2.8.2.2	Les différentes recommandations	404
	a. Une typologie	404
	b. Les recommandations explicites	404
	c. Les recommandations implicites	409
2.8.2.3	La pertinence juridique des recommandations	410
2.8.2.4	L'effectivité des recommandations	415
2.8.2.5	La légitimité des recommandations	419
2.8.3	Les ordonnances administratives	420
2.8.3.1	La définition	421
2.8.3.2	Le contenu	422
	a. Les ordonnances organiques	422
	b. Les ordonnances d'établissements publics	423
	c. Les ordonnances interprétatives	423
2.8.3.3	Le fondement, les limites et les effets	425
	a. Le fondement et les limites	425
	b. Les effets	427
2.8.3.4	Le contrôle	431
2.8.4	Les actes de planification et de coordination	432
3.	La séparation des pouvoirs	435
3.1	La théorie de la séparation des pouvoirs	435
3.1.1	Le modèle	436
3.1.1.1	La séparation organique	437
3.1.1.2	La séparation fonctionnelle	437
3.1.1.3	La séparation personnelle	438
3.1.1.4	La logique juridique et son pendant institutionnel ...	439
3.1.1.5	L'équilibre institutionnel	440
3.1.1.6	La synthèse constitutionnelle	441
3.1.2	L'aménagement du modèle	442
3.1.3	Les limites du modèle	444
3.1.3.1	La complexité de l'organisation de l'Etat	444
3.1.3.2	La richesse et la diversité des fonctions de l'Etat	445
3.1.3.3	La densité normative	446
	a. La problématique et ses enjeux	446
	b. La diminution de la densité normative	448
	c. Les compensations à la diminution de la densité normative	450
	d. Synthèse et perspectives	452
3.1.3.4	Le déplacement et la diffusion des responsabilités ..	454
	a. Un processus complexe	454
	b. Une perspective large	455
	c. Une imputation délicate des responsabilités	456
3.1.4	La séparation des pouvoirs en Suisse	457
3.1.4.1	La séparation des pouvoirs au niveau fédéral	457
3.1.4.2	La séparation des pouvoirs au niveau cantonal	460

3.1.4.3	La séparation des pouvoirs au niveau communal.....	462
3.2	Les attributions parlementaires	464
3.2.1	Les sources	465
3.2.2	Les compétences législatives	467
3.2.2.1	La loi au sens formel	467
a.	La loi au sens formel dans l'ordre juridique	467
b.	L'étendue du domaine de la loi au sens formel ...	470
3.2.2.2	Exclusion des lois décisionnelles ?	472
a.	La problématique et les enjeux	472
b.	Diversité d'actes et de contenu	475
3.2.3	Les autres compétences normatives du parlement	477
3.2.3.1	La révision de la constitution	478
3.2.3.2	L'approbation de conventions.....	479
3.2.3.3	Les ordonnances parlementaires	479
3.2.4	Les compétences en matière de politique extérieure et intérieure.....	480
3.2.4.1	Les relations internationales.....	480
a.	Les principes.....	481
b.	L'approbation des traités internationaux	481
3.2.4.2	Les relations fédérales.....	482
3.2.4.3	La sécurité extérieure et intérieure.....	483
3.2.5	Les compétences financières.....	484
3.2.5.1	Le budget et les dépenses de l'Etat.....	485
3.2.5.2	Les contrôles.....	487
3.2.6	Les compétences électorales	488
3.2.7	Les autres compétences décisionnelles.....	490
3.2.7.1	Les attributions administratives	490
3.2.7.2	Les attributions juridictionnelles.....	492
3.2.8	La planification et l'évaluation	493
3.2.8.1	La planification.....	494
a.	Les enjeux.....	494
b.	La planification et la séparation des pouvoirs au niveau fédéral	495
c.	La planification et la séparation des pouvoirs au niveau cantonal.....	497
3.2.8.2	L'évaluation.....	498
a.	Les sources	500
b.	La définition et les critères	502
c.	L'évaluation et la séparation des pouvoirs	504
3.2.9	La surveillance parlementaire	507
3.2.9.1	La portée et l'étendue.....	508
a.	Les autorités et entités visées	508
b.	Les critères de surveillance et les actes visés	509
c.	La diversité des instruments.....	510
d.	Les contours de la haute surveillance	511
3.2.9.2	Les motions et les postulats	513
a.	Les motions	513

	b. Les postulats	515
3.2.9.3	Les interpellations et les questions	516
3.2.9.4	L'approbation d'actes du gouvernement	517
	a. L'approbation par l'Assemblée fédérale	517
	b. L'approbation par les parlements cantonaux et leur droit de veto.....	519
3.2.9.5	Les rapports du gouvernement, des tribunaux et d'autres autorités	521
	a. Le rapport de gestion du gouvernement	521
	b. Les rapports périodiques et spéciaux	522
	c. Le rapport de gestion des tribunaux fédéraux	523
	d. Les rapports d'autres autorités fédérales.....	523
3.2.9.6	Les commissions et délégations parlementaires	524
	a. Les Commissions de gestion et leur délégation	524
	b. Les Commissions des finances et la Délégation des finances.....	526
	c. Les autres commissions parlementaires.....	527
	d. Les commissions d'enquête parlementaires	527
3.3	Les attributions gouvernementales	528
3.3.1	Les sources	529
3.3.2	La politique gouvernementale	530
3.3.3	Le pouvoir réglementaire	532
3.3.3.1	L'adoption de règles de droit	532
3.3.3.2	Les fondements du pouvoir réglementaire	533
	a. La constitution ou la loi (renvoi).....	533
	b. La clause générale de police	534
3.3.3.3	Les enjeux sous l'angle de la séparation des pouvoirs.....	536
	a. Les tensions avec l'idéal démocratique	536
	b. La primauté du parlement	537
3.3.3.4	Le champ du pouvoir réglementaire (renvoi)	538
3.3.3.5	Les titulaires du pouvoir réglementaire (renvoi)	539
3.3.4	Les autres compétences normatives.....	539
3.3.5	Les compétences en matière de politique extérieure et intérieure.....	540
3.3.5.1	La politique extérieure	541
3.3.5.2	Les relations fédérales.....	542
3.3.5.3	La sécurité, l'indépendance et la neutralité	544
3.3.5.4	La situation dans les cantons.....	545
3.3.6	Les compétences financières.....	546
3.3.7	Le pouvoir décisionnel.....	547
3.3.8	La planification, la coordination et l'évaluation.....	549
3.3.9	La direction et l'organisation de l'administration	552
3.3.10	La surveillance et le contrôle	554
3.4	Les attributions judiciaires	555

3.4.1	L'accès aux tribunaux et l'indépendance de ceux-ci.....	557
3.4.1.1	Les principes.....	557
a.	Le juge et le droit.....	557
b.	L'indépendance du juge	559
c.	La haute surveillance.....	560
3.4.1.2	L'ancrage conventionnel et constitutionnel.....	561
3.4.2	L'articulation des compétences de l'administration et du pouvoir judiciaire	562
3.4.2.1	Les compétences judiciaires.....	562
a.	Droit privé et pénal et autorités administratives ..	562
b.	Attributions administratives et pouvoir judiciaire	564
3.4.2.2	Les conflits relatifs à la compétence.....	566
a.	Les empiètements de compétences.....	566
b.	Les conflits de compétences	567
3.4.2.3	L'exercice de compétences parallèles.....	569
3.4.3	Les questions préjudicielles	571
3.4.4	Le contrôle préjudiciel des décisions.....	573
3.4.4.1	Les principes.....	573
3.4.4.2	Casuistique	574
3.4.4.3	Les compétences coordonnées.....	576
3.4.5	Le contrôle juridictionnel des actes administratifs sur recours	576
3.5	Les attributions du corps électoral, spécialement en matière administrative	578
3.5.1	Les compétences électorales	580
3.5.2	L'initiative et le référendum populaires.....	580
3.5.3	Le référendum financier.....	582
3.5.3.1	L'institution	582
3.5.3.2	L'objet du référendum	583
3.5.3.3	La délégation	584
3.5.3.4	Le concept de dépense	585
3.5.3.5	Dépenses nouvelles, dépenses liées	586
3.5.3.6	Dépenses uniques et périodiques	588
3.5.3.7	La portée du référendum financier.....	590
3.5.4	Autres compétences financières.....	591
3.5.5	Le référendum administratif	592
3.5.5.1	La notion et la portée réduite	592
3.5.5.2	Le niveau fédéral.....	593
3.5.5.3	Le niveau cantonal	595
3.5.5.4	Le niveau communal.....	597
3.5.6	Le droit d'initiative.....	599
3.5.6.1	L'extension des droits populaires	599
3.5.6.2	Le droit d'initiative en matière administrative	600
a.	Les difficultés	600
b.	Le champ d'application.....	602
3.5.7	Une démocratie administrative ?	605

3.5.7.1	Le politique et le juridique	606
a.	La légitimation démocratique du droit et la légitimation juridique du politique.....	606
b.	La dimension politique de l'activité administrative	607
3.5.7.2	Décisions politiques et participation.....	608
a.	La répartition des coûts et des bénéfices	609
b.	Les variantes.....	609
c.	Le respect des droits fondamentaux.....	610
d.	Perspectives	610
3.6	La violation du principe de la séparation des pouvoirs	612
3.6.1	La violation par le droit cantonal	612
3.6.1.1	Les voies de droit au niveau cantonal.....	612
3.6.1.2	Les recours ordinaires au Tribunal fédéral	613
a.	La violation du principe de la séparation des pouvoirs.....	613
b.	L'examen par le Tribunal fédéral	615
c.	La violation des droits politiques	616
3.6.1.3	Le recours constitutionnel subsidiaire	618
3.6.2	La violation par le droit fédéral appliqué par les cantons	619
3.6.3	La violation résultant d'une décision d'une autorité fédérale	620
4.	Le principe de la légalité	621
4.1	La suprématie de la loi	621
4.1.1	L'Etat de droit	621
4.1.1.1	La primauté du droit.....	621
4.1.1.2	Suprématie de la loi et principe de la base légale.....	624
4.1.1.3	Les limites de la légalité.....	625
4.1.1.4	Légalité et inégalité de traitement.....	627
a.	La règle : pas d'égalité dans l'illégalité	627
b.	L'exception : tolérance d'une situation illégale...	628
4.1.2	L'auteur de la norme. – Le parallélisme des formes	632
4.1.3	Autorités et collectivités de rang inférieur.....	633
4.1.3.1	La règle.....	633
4.1.3.2	Le contrôle préjudiciel des normes	634
4.1.3.3	Les dérogations légales. – Les autorisations exceptionnelles	635
a.	Différenciations des régimes légaux.....	635
b.	La remise	638
c.	L'autorisation exceptionnelle.....	639
4.1.4	Autorités et collectivités de rang supérieur	643
4.1.4.1	La règle.....	643
4.1.4.2	Les immunités fédérales.....	644
4.1.4.3	Autorités cantonales et droit communal	648
4.2	Le principe de la base légale	649
4.2.1	Fonctions et définition.....	649

4.2.1.1	Fonctions	650
4.2.1.2	Définition.....	653
4.2.2	La loi au sens matériel.....	654
4.2.3	Les niveaux normatifs.....	656
4.2.3.1	La loi au sens formel	656
	a. La définition procédurale de la loi au sens formel.....	656
	b. Les lois au sens formel contenant des actes particuliers	660
4.2.3.2	Les ordonnances.....	661
	a. La délégation législative	661
	b. Le cas des ordonnances indépendantes.....	662
4.2.3.3	Le budget.....	663
4.2.3.4	La réglementation autonome.....	664
4.2.3.5	Le droit communal	664
4.2.3.6	Le droit intercantonal	665
4.2.3.7	Les institutions générales du droit. – Les clauses générales	665
4.2.3.8	Le droit coutumier.....	666
4.2.3.9	La clause générale de police	667
	a. Le fondement.....	668
	b. Spécialement la condition de l'impré- visibilité de la situation	672
4.2.4	Le contenu de la norme.....	674
4.2.4.1	La densité normative : fondements et enjeux	674
4.2.4.2	Les limitations objectives de la densité normative... ..	677
	a. Les difficultés de la traduction de la réalité en notions abstraites	677
	b. L'exigence d'efficacité.....	678
	c. Les réglementations expérimentales	680
	d. La nécessité de prendre en compte les circonstances particulières.....	682
	e. Conclusion. – Les compensations à une faible densité normative	683
4.2.4.3	La délégation. – Le partage de la densité normative	685
4.2.4.4	Le soi-disant pouvoir d'examen du Tribunal fédéral	687
	a. Autonomie du grief de violation du principe ?	687
	b. Légalité des actes cantonaux et pouvoir d'examen du Tribunal fédéral.....	688
4.2.5	Le champ d'application du principe	692
4.2.5.1	Introduction	692
4.2.5.2	Les restrictions aux droits fondamentaux	694
4.2.5.3	L'effet-tiers des droits fondamentaux et le principe de la base légale.....	698
4.2.5.4	Impôts et taxes.....	700
	a. Les catégories de contributions publiques.....	702
	b. Les impôts	704

	c. Les émoluments.....	704
	d. Les charges de préférence	708
	e. Les taxes compensatoires et les taxes d'orientation	708
4.2.5.5	Les prestations de l'administration	710
	a. L'évolution de la jurisprudence	711
	b. Enjeux et critères	713
	c. Les subventions	715
4.2.5.6	Les rapports de puissance publique spéciaux	719
	a. Le fondement.....	719
	b. L'aménagement des régimes statutaires	721
4.2.5.7	Le droit organisationnel	725
4.2.5.8	Le consentement des administrés	728
4.2.5.9	Renvois	733
4.3	Compétences liées et compétences discrétionnaires	734
4.3.1	La compétence discrétionnaire	735
	4.3.1.1 Rappel sur la densité normative	735
	4.3.1.2 Les deux types de compétence discrétionnaire.....	737
4.3.2	La liberté d'appréciation	739
	4.3.2.1 Définition.....	739
	4.3.2.2 Légalité et opportunité	740
	4.3.2.3 Excès et abus de la liberté d'appréciation.....	743
4.3.3	Les notions juridiques indéterminées	746
	4.3.3.1 La marge d'indétermination.....	746
	4.3.3.2 Notions juridiques indéterminées et contrôle juridictionnel	749
	a. Portée du contrôle.....	749
	b. Typologie du contrôle exercé avec retenue	751
5.	L'intérêt public et la proportionnalité.....	755
5.1	L'intérêt public	755
5.1.1	La détermination de l'intérêt public.....	756
	5.1.1.1 La détermination de l'intérêt public comme acte politique	756
	5.1.1.2 La détermination de l'intérêt public et la Constitution	759
	a. Portées négative et positive du concept d'intérêt public	759
	b. Les rapports entre portée négative et portée positive	762
	c. Une distinction dépassée ?	764
5.1.1.3	Ordre public et politique sociale	766
	a. Le concept d'ordre public	766
	b. Sécurité, santé et salubrité publiques	768
	c. Tranquillité et moralité publiques	769
	d. Autres valeurs.....	770

	e. Liberté économique et restrictions de politique sociale	771
5.1.1.4	Intérêts publics et activités étatiques.....	773
5.1.2	La balance des intérêts	776
5.1.2.1	Entre intérêt public et intérêt privé	776
	a. Le fondement de la balance des intérêts	776
	b. La pratique de la balance des intérêts	778
5.1.2.2	La diversification des intérêts publics.....	781
	a. Les dimensions de la diversité	781
	b. Diversité des intérêts et multipolarité des relations	784
5.1.3	Conjonction d'intérêts publics et privés	785
5.1.3.1	Confusion d'intérêts	785
5.1.3.2	Parallélisme des intérêts	788
	a. Intérêts privés et intérêt général	788
	b. Promotion d'intérêts privés et intérêt public.....	789
	c. Les intérêts privés au service de l'intérêt général	791
5.1.4	Les intérêts liés à la gestion des ressources publiques	794
5.1.4.1	Les intérêts de nature financière	794
	a. La gestion de droit privé	794
	b. Acquisition de ressources financières dans les relations de droit public.....	796
5.1.4.2	L'économie dans les frais de gestion des tâches publiques	798
5.1.5	Questions de procédure.....	801
5.1.5.1	Dans les procédures de recours.....	801
	a. La qualité pour recourir.....	801
	b. Le pouvoir d'examen du juge	803
5.1.5.2	Multiplicité d'intérêts et procédures complexes.....	803
	a. L'exigence de coordination.....	803
	b. L'organisation des procédures complexes.....	806
5.2	La proportionnalité.....	808
5.2.1	Le principe de la proportionnalité.....	808
5.2.1.1	La relation entre fins et moyens.....	809
5.2.1.2	Les fondements constitutionnels.....	810
	a. Les articles 5 II et 36 III Cst.....	810
	b. La violation du principe comme motif de recours.....	812
5.2.1.3	Les trois maximes de la proportionnalité.....	814
	a. La maxime de l'aptitude	814
	b. En particulier la prévention des risques abstraits	816
	c. La maxime de la nécessité	818
	d. La maxime de la proportion	819
5.2.1.4	Le champ d'application.....	823
	a. L'administration restrictive.....	823
	b. Autres mesures	825
5.2.2	Le principe du perturbateur.....	827

5.2.2.1	Les catégories de perturbateurs.....	828
a.	Perturbateur médiat ou immédiat.....	828
b.	Perturbateur par comportement ou par situation .	829
5.2.2.2	Le régime des coûts.....	831
a.	Mesure exécutée par l'administration ou un tiers	831
b.	Mesure exécutée par l'un des perturbateurs	833
6.	L'égalité, l'interdiction de l'arbitraire et la bonne foi.....	835
6.1	Les fondements	835
6.1.1	Quelques repères historiques	835
6.1.2	Les fondements constitutionnels, prétoriens et conventionnels.....	836
6.2	L'égalité.....	838
6.2.1	Egalité, différences de traitement et inégalités	839
6.2.1.1	L'égalité en droit	839
a.	La problématique.....	839
b.	La comparaison	840
c.	Le regard de la justice	841
d.	Distinctions et assimilations.....	843
e.	La justification.....	844
6.2.1.2	L'égalité dans les faits.....	846
6.2.1.3	Collectivités et autorités différentes.....	847
6.2.2	L'égalité dans la loi	850
6.2.2.1	Les étapes de l'analyse.....	850
6.2.2.2	Illustrations à partir du critère du domicile.....	851
6.2.2.3	Les trois catégories de situations	854
6.2.2.4	L'aménagement du régime juridique.....	855
6.2.3	L'égalité devant la loi.....	856
6.2.3.1	L'autorité face à la loi	856
6.2.3.2	Les étapes de l'analyse.....	857
6.2.3.3	Les inévitables limites de l'égalité devant la loi.....	858
6.2.3.4	Le changement de jurisprudence ou de pratique	862
6.2.4	L'égalité au-delà de la loi.....	862
6.2.5	L'interdiction des discriminations	863
6.2.5.1	La notion et la titularité	864
6.2.5.2	Les étapes de l'analyse.....	865
6.2.5.3	Les discriminations directes.....	866
6.2.5.4	Les discriminations indirectes.....	868
6.2.6	Quelques autres garanties de l'égalité	868
6.2.6.1	L'égalité entre femmes et hommes.....	868
a.	L'égalité en droit	870
b.	Le mandat législatif.....	873
c.	L'égalité salariale	874
6.2.6.2	L'égalité à l'égard des personnes handicapées.....	875
6.2.6.3	L'égalité de traitement entre concurrents économiques.....	877

6.2.6.4	L'égalité fédérale.....	880
a.	L'égalité politique	881
b.	L'égalité de traitement entre Confédérés.....	882
c.	La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations.....	885
6.2.6.5	L'égalité internationale et européenne.....	885
6.2.7	Les questions de procédure	888
6.2.7.1	L'intérêt digne de protection.....	888
6.2.7.2	L'intérêt juridiquement protégé	889
6.3	L'interdiction de l'arbitraire.....	891
6.3.1	Le pouvoir étatique en tant que liberté réglée	892
6.3.1.1	Autonomie et pouvoir	892
6.3.1.2	Justice et efficacité	893
6.3.2	Les classifications et les formules.....	895
6.3.2.1	L'arbitraire dans la loi et l'arbitraire dans l'application de la loi	895
a.	Les notions	895
b.	La liberté variable des autorités	896
6.3.2.2	L'interdiction de l'arbitraire comme référence aux principes fondamentaux du droit.....	897
6.3.2.3	L'interdiction de l'arbitraire et les normes dérivées.	898
6.3.2.4	L'interdiction de l'arbitraire comme clause générale.....	899
a.	La problématique.....	899
b.	La cohérence interne	900
c.	Les fondements de l'acte en cause.....	901
d.	Le but et le sens de l'acte en cause	902
e.	Les effets de l'acte en cause.....	904
6.3.3	Les questions de procédure	905
6.3.3.1	La qualité pour recourir.....	905
a.	L'intérêt digne de protection et l'intérêt juridiquement protégé	906
b.	Les conséquences de la jurisprudence du Tribunal fédéral	907
c.	Les critiques	910
6.3.3.2	Le pouvoir d'examen « limité à l'arbitraire ».....	913
6.4	Les principes de la bonne foi et de la confiance.....	916
6.4.1	Le principe de la bonne foi	917
6.4.1.1	Le fondement.....	917
6.4.1.2	La portée et les effets	919
6.4.2	Le principe de la bonne foi et l'administration.....	922
6.4.2.1	Les renseignements inexacts.....	923
a.	Une condition relative à l'administration	923
b.	Les conditions relatives au renseignement	924
c.	Les conditions relatives à l'administré	927
6.4.2.2	Les recommandations et les arrangements	927
6.4.2.3	Les comportements contradictoires	929

6.4.3	Le principe de la bonne foi et les administrés	931
6.4.4	L'abus de droit et la fraude à la loi	933
6.4.5	Le principe de la confiance	935
6.4.5.1	Dans l'interprétation de situations juridiques préexistantes	935
6.4.5.2	Principe de la confiance et sécurité du droit.....	937
7.	L'information administrative	939
7.1	Introduction	939
7.1.1	L'administration publique dans la société de l'information....	941
7.1.2	De l'administration secrète au principe de la transparence administrative	942
7.1.2.1	Les fondements constitutionnels.....	942
7.1.2.2	Les fondements en droit international	945
7.1.2.3	Les fondements législatifs.....	947
7.1.3	La protection des données personnelles	949
7.2	L'information sur demande des particuliers – Le principe de la transparence	951
7.2.1	Les distinctions.....	951
7.2.2	Le champ d'application.....	954
7.2.2.1	Les documents.....	954
7.2.2.2	Les autorités	956
7.2.3	Les titulaires et les modalités d'accès.....	959
7.2.4	Le refus de l'accès.....	961
7.2.4.1	En raison du champ d'application	961
7.2.4.2	En raison de la nature de la demande	963
7.2.4.3	En raison de la prépondérance d'autres intérêts publics ou privés.....	965
7.2.5	Le contentieux	969
7.3	L'information d'office par l'administration	971
7.3.1	Le rapport entre l'information d'office et l'information sur demande.....	972
7.3.2	L'information générale sur l'activité de l'Etat	975
7.3.3	L'information incitatrice	978
7.3.4	Les principes matériels et le contentieux.....	978
7.4	La communication d'informations entre autorités administratives....	982
7.4.1	Les fondements de l'entraide administrative.....	983
7.4.2	La communication libre	986
7.4.3	La communication selon le régime de l'entraide administrative	987
7.4.3.1	Les principes généraux du droit administratif	988
7.4.3.2	Les règles relatives à l'entraide administrative	990
7.4.3.3	Le cas de la communication transfrontière d'informations	992
7.4.4	Le contentieux	994

Bibliographie générale	999
Index	1003
Sachregister	1051
Table des abréviations	1099