

13^e édition

LES

CARRÉS

L'essentiel
du

Droit

administratif
général

Marie-Christine
Rouault

2015-2016

Gualino

lextenso éditions

LES CARRÉS

Cette collection de livres présente de manière **synthétique, rigoureuse et pratique** l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le **Droit et la Science Politique** ;
- les **Sciences économiques** ;
- les **Sciences de gestion** ;
- les **concours de la Fonction publique**.



© Gualino éditeur, Lextenso éditions 2015
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux cedex
ISBN 978 - 2 - 297 - 04779 - 1
ISSN 1288-8206

Le droit administratif est le droit applicable à l'administration, l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement de celle-ci, le droit de la puissance publique dans ses relations quotidiennes avec les administrés.

Le terme administration désigne à la fois une fonction et l'organe qui l'exerce, une activité et une organisation. Au sens d'organisation, l'administration se compose de l'ensemble des organismes assurant les interventions de la puissance publique dans la vie sociale (pouvoir central, autorités locales, établissements publics). Au sens d'activité, l'administration désigne les fonctions de ces organes, qui entretiennent des rapports entre eux et avec les administrés et pourvoient aux besoins d'intérêt général.

L'activité administrative ne se confond ni avec celle des particuliers, ni avec les autres formes de l'activité publique, la législation et la justice. Administrer consiste d'abord à produire des actes juridiques: des normes, de nombreuses décisions individuelles ou collectives et des contrats; ensuite à fournir des prestations aux particuliers. Le droit administratif, fondamentalement prétorien, s'articule autour des notions de service public, de puissance publique et d'intérêt général.

Le droit administratif s'applique aux activités de l'administration et aux relations que les organes administratifs entretiennent entre eux et avec les particuliers.

Présentation

3

1

Sources et principes généraux du droit administratif

Chapitre 1 – Les sources du droit administratif

19

1 – Les sources écrites

20

■ *La Constitution et les normes de valeur constitutionnelle*

20

a) Les articles de la Constitution

21

b) Le préambule de la Constitution

21

c) La question prioritaire de constitutionnalité

23

d) La chose jugée par le Conseil constitutionnel

23

■ *Les traités et les règles de droit international et communautaire*

26

a) Les traités

26

b) Les règles de droit communautaire

28

■ <i>Les lois et règlements</i>	31
a) Les normes	31
b) Le jeu des normes	32
2 – Les sources non écrites	33
■ <i>La jurisprudence</i>	33
■ <i>Les principes généraux du droit</i>	33
a) Présentation	33
b) Valeur juridique	34
Chapitre 2 – Le principe de légalité	37
1 – La notion de légalité	37
■ <i>Le respect de la hiérarchie des normes</i>	37
a) Hiérarchie des normes et hiérarchie des autorités	37
b) Hiérarchie des actes administratifs unilatéraux	38
c) Hiérarchie des normes et décisions individuelles	39
■ <i>Les limites à la liberté d'action ou d'abstention de l'administration</i>	39
a) L'obligation de prendre des règlements	39
b) L'obligation de prendre des actes individuels	40
2 – Le juge et la légalité	40
■ <i>Les modalités du contrôle juridictionnel</i>	40
a) Devant le juge administratif	40
b) Devant le juge judiciaire	41
■ <i>L'étendue du contrôle juridictionnel</i>	41
a) Pouvoir discrétionnaire et compétence liée	41
b) L'étendue du contrôle du juge	42
c) L'intérêt public	42
3 – Les modifications exceptionnelles du contenu de la légalité	42
■ <i>La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles</i>	43
a) La notion	43
b) Les effets de la notion	43

■ <i>L'organisation par les textes des situations d'urgence</i>	43
a) <i>L'article 16 de la Constitution</i>	43
b) <i>L'état de siège</i>	44
c) <i>L'état d'urgence</i>	44
■ <i>Les actes de gouvernement</i>	45

Chapitre 3 – Le pouvoir réglementaire **47**

1 – Nature et régime juridique des règlements	47
■ <i>Les règlements de l'article 21 de la Constitution</i>	47
■ <i>Les règlements de l'article 37 de la Constitution</i>	47
■ <i>Le pouvoir réglementaire de police</i>	48
2 – Les titulaires du pouvoir réglementaire	49
■ <i>Le Premier ministre</i>	49
■ <i>Le président de la République</i>	49
■ <i>Le chef de service</i>	49
■ <i>Les autorités administratives indépendantes</i>	50
■ <i>Les autorités locales</i>	50
■ <i>Les autres autorités</i>	51
3 – L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire	51
■ <i>L'obligation d'édicter les règlements nécessaires à l'application d'un texte</i>	51
■ <i>L'obligation d'édicter les règlements nécessités par une situation de fait</i>	51
■ <i>L'obligation d'abroger les règlements illégaux</i>	52

2

L'activité juridique de l'administration

Chapitre 4 – Les actes administratifs unilatéraux	55
1 – Les caractères généraux de l'acte unilatéral	56
■ <i>L'acte administratif</i>	56
a) Le critère organique	56
b) Le critère matériel	57
■ <i>La décision exécutoire</i>	57
a) Les mesures d'ordre intérieur	58
b) Les circulaires	58
c) Les lignes directrices	59
■ <i>Décisions réglementaires et non réglementaires</i>	59
a) La décision individuelle	60
b) L'acte réglementaire	60
c) La décision <i>sui generis</i>	60
2 – Forme et élaboration des décisions administratives	60
■ <i>Les formes</i>	60
■ <i>La procédure d'élaboration</i>	62
3 – L'application des décisions administratives unilatérales	63
■ <i>L'exécution par les particuliers</i>	64
a) La crainte de sanctions	64
b) Le recours à la contrainte	64
■ <i>Durée des effets de la décision exécutoire</i>	65
a) Entrée en vigueur	65
b) Fin de l'application de l'acte	66

Chapitre 5 – Les contrats administratifs	73
1 – Les critères du contrat administratif	74
■ <i>La qualification législative</i>	74
■ <i>Les critères jurisprudentiels</i>	75
a) Le critère organique : les parties au contrat	75
b) Le critère matériel ou alternatif	77
2 – Le régime juridique du contrat administratif	78
■ <i>La formation du contrat administratif</i>	78
a) Le choix du cocontractant	79
b) Les modes de passation	79
c) Les atteintes à l'égalité des contractants	81
■ <i>L'exécution des contrats administratifs</i>	81
a) Les prérogatives de l'administration	81
b) Les droits du cocontractant	84
3 – La fin du contrat	86
■ <i>La fin normale</i>	86
■ <i>La résiliation</i>	86
4 – Le contentieux des contrats administratifs	88
■ <i>Les litiges opposant les parties au contrat</i>	88
a) L'action en responsabilité contractuelle	88
b) Le contentieux de la validité ou de la résiliation du contrat	88
■ <i>Les recours des tiers au contrat</i>	89
■ <i>Les référés ouverts aux candidats évincés</i>	90

3

L'activité matérielle de l'administration

Chapitre 6 – La police administrative	93
1 – Les buts de la police administrative	93
■ <i>Le caractère préventif de la police administrative</i>	94
■ <i>La notion d'ordre public</i>	94
2 – Autorités et procédés de police	95
■ <i>Les diverses autorités de police</i>	95
a) <i>Le Premier ministre</i>	95
b) <i>Le cas des ministres</i>	96
c) <i>Les préfets et les sous-préfets</i>	96
d) <i>Le président du conseil départemental</i>	97
e) <i>Le maire</i>	97
■ <i>Police administrative générale et polices administratives spéciales</i>	97
a) <i>Les polices spéciales</i>	98
b) <i>Les concours des polices</i>	98
3 – Les limites du pouvoir de police	100
■ <i>Le respect du principe de légalité</i>	100
■ <i>L'obligation d'exercer le pouvoir de police</i>	101
Chapitre 7 – Le service public	103
1 – La notion de service public	103
■ <i>Les diverses acceptions de la notion</i>	103
■ <i>Services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux</i>	104
2 – Le régime juridique des services publics	105
■ <i>Création des services publics</i>	105
■ <i>Le régime juridique dérogatoire des services publics</i>	107

■ <i>Les principes fondamentaux du service public</i>	107
a) Le principe de continuité	108
b) Le principe de mutabilité ou d'adaptabilité	108
c) Le principe d'égalité	109
3 – Les modes de gestion des services publics	110
■ <i>La gestion déléguée</i>	110
■ <i>La gestion directe</i>	111

4

Le contrôle de l'administration

Chapitre 8 – La compétence du juge administratif et ses exceptions	115
1 – Le principe de séparation des autorités	115
■ <i>L'acception originaire du principe</i>	115
■ <i>L'acception actuelle du principe</i>	116
2 – La compétence du juge judiciaire en vertu de textes	117
■ <i>Les atteintes à la liberté individuelle</i>	117
■ <i>Le placement d'office en établissement psychiatrique</i>	118
■ <i>Divers cas de protection de la propriété privée</i>	118
■ <i>Le droit des affaires</i>	118
■ <i>Divers cas de responsabilité de la puissance publique</i>	119
3 – La répartition des compétences en l'absence de texte	119
■ <i>La voie de fait</i>	120
■ <i>L'emprise irrégulière</i>	120

■ <i>Les renvois préjudiciels</i>	120
a) Les pouvoirs du juge civil	121
b) Les devoirs du juge pénal	121
c) Les devoirs du juge administratif	121
4 – Le règlement des difficultés de compétence entre les deux ordres	122
■ <i>Le conflit positif</i>	122
■ <i>Le conflit négatif et sa prévention</i>	122
■ <i>Le déni de justice</i>	123
Chapitre 9 – La juridiction administrative	125
1 – L'organisation des juridictions administratives	125
■ <i>Le Conseil d'État</i>	125
■ <i>Les cours administratives d'appel</i>	126
■ <i>Les tribunaux administratifs</i>	126
■ <i>Les juridictions administratives spéciales</i>	127
2 – La répartition des compétences entre les juridictions administratives	128
■ <i>La compétence des tribunaux administratifs</i>	128
a) Compétence matérielle	128
b) Compétence territoriale	128
■ <i>La compétence des cours administratives d'appel</i>	128
■ <i>La compétence du Conseil d'État</i>	129
a) Le Conseil d'État, juge de premier et dernier ressort	129
b) Le Conseil d'État, juge d'appel	129
c) Le Conseil d'État, juge de cassation	129
d) Le Conseil d'État, juge de renvoi	129

Chapitre 10 – Le contentieux administratif	131
1 – Les différents recours contentieux	131
■ <i>Les recours en annulation</i>	131
a) Conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir	132
b) Les cas d'ouverture	132
c) L'issue du recours pour excès de pouvoir	135
■ <i>Les autres recours contentieux</i>	135
a) Les recours en réparation	135
b) Les recours en appréciation de légalité et en interprétation	136
c) Les recours en réformation	136
d) Les recours réservés à l'administration	136
2 – La procédure contentieuse	137
■ <i>La saisine du juge</i>	137
a) La décision préalable	137
b) Les délais de recours	137
c) La présentation de la requête	138
■ <i>Les procédures d'urgence</i>	139
■ <i>L'instruction</i>	140
■ <i>La décision et son exécution</i>	140
■ <i>Les voies de recours</i>	141
a) L'appel	141
b) Le pourvoi en cassation	142
Chapitre 11 – La responsabilité administrative	143
1 – La responsabilité personnelle des fonctionnaires	144
■ <i>La faute personnelle et la faute de service</i>	144
■ <i>Les théories du cumul et les actions récursoires</i>	145
2 – La responsabilité pour faute	146

3 – La responsabilité sans faute	148
■ <i>La responsabilité pour risque</i>	148
a) Les accidents subis par les collaborateurs de l'administration	148
b) Les choses et activités dangereuses	149
c) La responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements	150
d) Les tiers victimes d'accidents de travaux publics	150
■ <i>La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques</i>	150
a) La responsabilité du fait de décisions administratives régulières	150
b) La responsabilité du fait des lois et conventions internationales	151
c) La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	152
■ <i>La responsabilité du fait d'autrui fondée sur la garde</i>	152
Bibliographie	153

Liste des abréviations utilisées

Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
Cass. crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
CAA	Cour administrative d'appel
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CE, ass.	Conseil d'État, assemblée
CE, sect.	Conseil d'État, section
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
Cond.	Conclusions
C. just. adm.	Code de justice administrative
C. marchés publ.	Code des marchés publics
C. pén.	Code pénal
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
D.	Décret
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
JO	<i>Journal officiel</i>
JOUE	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits

Sources et principes généraux du droit administratif

Chapitre 1	Les sources du droit administratif	19
Chapitre 2	Le principe de légalité	37
Chapitre 3	Le pouvoir réglementaire	47

Les sources du droit administratif

CHAPITRE 1

Le principe de légalité implique que les actes de l'administration respectent toutes les normes qui leur sont supérieures. Les règles qui s'imposent à elle découlent des sources du droit administratif, groupées en un ensemble hiérarchisé – le bloc de légalité. Certaines règles sont externes à l'administration, d'autres internes.

Les règles s'élaborent de façon spontanée (coutume) ou sont édictées par l'autorité publique ou le juge (jurisprudence). Aucun code ne regroupe toutes les sources du droit administratif.

La Constitution détermine les autorités compétentes pour poser les règles de droit, la pratique pouvant infirmer ou compléter ses prévisions.

Les lois et règlements règlent la structure des organismes publics, la compétence des autorités administratives, la structure et les modalités de fonctionnement de la juridiction administrative...

La jurisprudence, source essentielle des grandes constructions du droit administratif (acte unilatéral, contrat, responsabilité...), rend possible l'adaptation constante des règles juridiques aux problèmes de fait et reste l'une des caractéristiques du droit administratif, fondamentalement prétorien.

La loi doit respecter la Constitution et les principes de valeur constitutionnelle et, aux conditions posées par l'article 55 de la Constitution, les traités et accords internationaux priment sur la loi.

Les autorités administratives sont liées par les sources de droit qui leur sont externes (Constitution, traités, lois, principes généraux du droit) et par les règles de droit secrétées par les autorités administratives qui leur sont supérieures et, tant qu'elles sont en vigueur, par elles-mêmes. La méconnaissance par une autorité administrative d'une source du droit est sanctionnée par l'annulation de l'acte ou sa mise à l'écart par le jeu de l'exception d'illégalité.

1 Les sources écrites

■ La Constitution et les normes de valeur constitutionnelle

La Constitution est la source suprême, directe ou indirecte, de toutes les compétences qui s'exercent dans l'ordre administratif (*CE, ass., 30 oct. 1998, Sarran, Levacher; Cass., plén., 2 juin 2000, M^{lle} Fraisse; Cons. const., 10 juin 2004; 3 déc. 2009*). La loi de révision constitutionnelle, dont le Conseil constitutionnel est incompétent pour apprécier la conformité à la Constitution (*Cons. const., 26 mars 2003*), a la même valeur juridique que cette dernière (*Sarran et Cons. const., 15 mars 1999*). Les normes constitutionnelles s'imposent à tous.

Le juge censure les actes administratifs méconnaissant directement une règle constitutionnelle (*CE, ass., 11 juill. 1956, Amicale des Annamites de Paris*). Mais si l'inconstitutionnalité provient de ce que l'acte est pris en exécution d'une loi elle-même inconstitutionnelle, elle reste sans sanction; censurer l'acte reviendrait à critiquer la loi. On dit que la loi fait écran entre le juge et la norme constitutionnelle (*CE, ass., 5 mars 1999, Rouquette*). Seul le Conseil constitutionnel peut juger de la régularité juridique de la loi par rapport à la Constitution. Le juge administratif doit donc rejeter un moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi (*CE, sect., 10 juill. 1954, Féd. des conseils de parents d'élèves*). Cependant, il lui revient de constater l'abrogation, fût-elle implicite, de dispositions législatives qui découlent de ce que leur contenu est inconciliable avec un texte qui leur est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle (*CE, ass. 16 déc. 2005, Min. Aff. soc. et Synd. nat. des huissiers de justice*). En outre, l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme juridique peut être invoqué contre un décret (*CE, ass., 24 mars 2006, Sté KPMG*).

Le juge considère parfois l'écran législatif comme transparent. Ainsi, d'éventuels vices d'inconstitutionnalité ne peuvent-ils être imputés qu'à l'autorité réglementaire lorsque la loi, sur le fondement de laquelle un règlement est intervenu, s'est bornée à renvoyer à l'autorité réglementaire le soin de poser certaines règles, sans contenir elle-même de norme de fond (*CE, 17 mai 1991, Quintin*).

Le Conseil d'État, comme la Cour de cassation, peut renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité soulevée devant lui par un requérant arguant qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que garantit la Constitution. La disposition contestée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel et la question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux. Le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi doit être soulevé dans un mémoire écrit distinct du recours principal (*CE, 9 avr. 2010, Matelly*).

a) Les articles de la Constitution

Ils répartissent entre le président de la République et le Premier ministre le pouvoir réglementaire général et le pouvoir de nomination des fonctionnaires de l'État, précisent le régime du contre-seing ministériel, distribuent les compétences entre le Parlement et le gouvernement selon la nature des matières et en ce qui concerne la ratification et l'approbation des traités. Ils posent aussi des principes : égalité des citoyens devant la loi, liberté de constitution et d'activité des partis politiques, supériorité des traités sur la loi, à certaines conditions, libre administration des collectivités territoriales. Les juridictions résolvent les difficultés d'interprétation qu'ils posent.

b) Le préambule de la Constitution

Comportant dix lignes, très substantielles, il proclame l'attachement du peuple français aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale définis par la DDHC du 26 août 1789, aux principes politiques, économiques et sociaux, proclamés par le préambule de la Constitution de 1946 comme particulièrement nécessaires à notre temps, et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Reprenant la solution dégagée sous la IV^e République (CE, ass., 7 juill. 1950, *Dehaene*), le Conseil d'État, suivi par le Conseil constitutionnel (16 juill. 1971), a très vite reconnu valeur constitutionnelle au préambule, qui ne doit pas être dissocié du reste de la Constitution (CE, sect., 12 févr. 1960, *Sté Eky*).

Le préambule de la Constitution renvoie à trois textes :

- la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, dont le Conseil d'État s'inspire depuis le début du XIX^e siècle pour dégager des principes généraux du droit (v. concl. *Corneille sur CE*, 17 août 1917, *Baldy*; 19 mai 1933, *Benjamin*; 28 mai 1954, *Barel*). L'article 6 de la Déclaration sert de fondement à des principes nombreux et divers : séparation des pouvoirs, conditions de validation des actes administratifs (Cons. const., 29 déc. 1999, *Loi de finances rectificative pour 1999*), exigence d'une garantie des droits : objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (Cons. const., 16 déc. 1999, *Codification par ordonnance*), droit au recours (Cons. const., 9 avr. 1996, *Autonomie de la Polynésie française*), droit à un procès équitable et droits de la défense (Cons. const., 22 juill. 2006, *Reconnaissance pénale de culpabilité*, et 27 juill. 2006, *Loi relative au droit d'auteur*) ;
- le **préambule de 1946**, qui se réfère aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) et aux principes politiques, économiques et sociaux considérés comme particulièrement nécessaires à notre temps (PPNANT). Les PFRLR furent inclus dans le préambule de la Constitution de 1946 afin de rendre hommage à l'œuvre libérale de la III^e République. Le Conseil d'État consacre des PFRLR depuis son arrêt du 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris* (liberté d'association). Il a consacré le principe d'interdiction de l'extradition fondée sur

un motif politique (*CE, 10 juill. 1996, Koné*). Le PFRLR doit répondre à trois critères (*Cons. const., 20 juill. 1988, Loi d'amnistie ; 4 juill. 1989, Privatisations*) : il doit être écrit, figurer dans un texte de la législation républicaine antérieur à la Constitution de 1946 et avoir été d'application constante. On citera les libertés d'association (*Cons. const., 16 juill. 1971*), d'enseignement (*Cons. const., 23 nov. 1977*), de conscience (*id.*), l'indépendance du juge administratif (*Cons. const., 22 juill. 1980*) et celle des professeurs d'université (*Cons. const., 20 janv. 1984*), l'existence d'une adaptation de législation pénale pour les mineurs (*Cons. const., 29 août 2002*), le maintien dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle d'une législation spécifique tant qu'elle n'a pas été remplacée par les dispositions du droit commun ou harmonisée avec elles (*Cons. const., QPC des 5 août 2011 et 21 févr. 2013*).

Les PPNANT sont énumérés par les alinéas 3 à 18 du préambule de la Constitution de 1946. Ce sont des principes économiques et sociaux : droit syndical, droit de grève (*CE, ass., 7 juill. 1950, Dehaene*), droit à l'emploi et à la négociation collective, droit à la santé, à l'instruction, principe d'égalité entre les hommes et les femmes, principe de nationalisation des services publics et des monopoles de fait. Ils comprennent le droit d'asile et des principes politiques concernant le champ du droit international et des rapports avec les populations d'outre-mer. La portée de ces principes dépend de leur degré de précision et de la nature de la demande présentée au juge. Ainsi, le principe de solidarité nationale n'est pas suffisamment précis pour permettre l'indemnisation de préjudices (*CE, 29 nov. 1968, Tallagrand*), mais sa violation peut être utilement invoquée à l'encontre d'un règlement, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, 5 juill. 2000, Assoc. nat. de défense des rapatriés*) ;

- le renvoi à la **Charte de l'environnement de 2004**, composée d'un préambule suivi de dix articles, a été ajouté au préambule par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Certains de ses articles n'ont guère de portée pratique (art. 8 à 10), d'autres consacrent des droits et des devoirs (droits à un environnement sain et à l'information et à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, devoirs de prévention des atteintes à l'environnement et de réparation des dommages causés à l'environnement). La Charte a la même valeur que le reste de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a déduit de son article 6 un principe de conciliation, dont la mise en œuvre incombe au législateur (*Cons. const., 28 avr. 2005, Loi relative à la création du registre international français ; 19 juin 2008, Loi relative aux OGM ; CE, 3 oct. 2008, Cne d'Annecy*). Il incombe au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de mise en œuvre du principe de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement posé par l'article 7 de la Charte (*Cons. const., 14 oct. 2011, QPC, Assoc. France Nature Environnement*).

Les **objectifs de valeur constitutionnelle**, notion apparue avec la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1982 (*Loi sur la communication audiovisuelle*) sont des outils juridiques

permettant de justifier une atteinte limitée à un droit constitutionnel, nécessaire pour le concilier avec un tel objectif. Ils ne reposent pas toujours sur un texte, du moins directement (ainsi le pluralisme est-il une condition d'effectivité de la liberté d'expression, consacrée par la Déclaration de 1789). Ils semblent acquérir aujourd'hui une valeur normative autonome (tel est le cas de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, dégagé par le Conseil constitutionnel le 16 décembre 1999 et affirmé par le Conseil d'État le 24 mars 2006, *KPMG*).

c) La question prioritaire de constitutionnalité

Le Conseil d'État peut renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée devant lui par un requérant arguant qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que garantit la Constitution. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Lorsque le Conseil constitutionnel, après avoir abrogé une disposition déclarée inconstitutionnelle, use du pouvoir que lui confèrent les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution (soit de déterminer lui-même les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, soit de décider que le législateur aura à prévoir une application aux instances en cours des dispositions qu'il aura prises pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée), il appartient au juge, saisi d'un litige relatif aux effets produits par la disposition déclarée inconstitutionnelle, de les remettre en cause en écartant, pour la solution de ce litige, le cas échéant d'office, cette disposition, dans les conditions et limites fixées par le Conseil constitutionnel ou le législateur (*CE, ass., 13 mai 2011, M^{me} M'Rida*).

Un requérant, auteur d'une QPC ayant débouché sur la déclaration d'inconstitutionnalité différée dans le temps d'une disposition, ne peut demander l'annulation d'un texte réglementaire pris sur le fondement de cette disposition avant la date de son abrogation (*CE, 14 nov. 2012, Assoc. France nature environnement*).

d) La chose jugée par le Conseil constitutionnel

Le Conseil d'État estime être lié par l'interprétation de la Constitution donnée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a à statuer dans une affaire où est en cause un texte législatif sur lequel le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé (*CE, ass., 20 déc. 1985, SA Éts Outters*). Saisi à propos d'une loi sur laquelle celui-ci ne s'est pas prononcé, il statue comme il l'entend, même si la question posée a déjà été résolue par ce dernier (*CE, 9 juill. 1986, Ville de Paris*).

L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel ne se limite pas à leur dispositif, mais s'étend à ceux de leurs motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même (*Cons. const., 16 janv. 1962*). Ce n'est qu'en principe que la chose jugée ne peut pas être utilement

invoquée à l'encontre d'une loi conçue en termes distincts (*Cons. const.*, 20 juill. 1988). Il faut réserver le cas dans lequel les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution (*Cons. const.*, 8 juill. 1989). Si ses décisions tendent à devenir des arrêts de règlement, le Conseil constitutionnel revire parfois sa jurisprudence (28 févr. 1982 et 9 mai 1991) et, surtout, n'a pas les moyens d'imposer ses interprétations aux juridictions, comme il le peut vis-à-vis des pouvoirs publics. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État se réfèrent l'une à l'autre (*CE*, 19 janv. 1990, *Assoc. «La télé est à nous»* et *Cons. const.*, 18 sept. 1986 ; *CE*, ass., 7 juill. 1950, *Dehaene et Cons. const.*, 25 juill. 1979 ; *CE*, 22 juin 1987, *Rognant et Cons. const.*, 23 sept. 1987).

L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'étend à la chose interprétée. Une réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel est revêtue de l'autorité que l'article 62 de la Constitution confère à ses décisions (*Cons. const.*, 2 déc. 2004).

L'autorité absolue de la chose jugée par le Conseil constitutionnel s'attache à l'interprétation qu'il donne d'une stipulation d'un traité lorsqu'il examine la constitutionnalité de la loi qui en autorise l'approbation (*CE*, 18 déc. 2013, A.).

L'autorité qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel ne limite pas la compétence des juridictions administratives et judiciaires pour faire prévaloir les engagements internationaux ou européens de la France sur une disposition législative incompatible avec eux, même lorsque cette dernière a été déclarée conforme à la Constitution. Le juge qui a transmis une question peut toujours statuer sans attendre la réponse si la loi ou le règlement prévoit qu'il statue dans un délai déterminé ou en urgence et peut prendre toutes les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires, par exemple suspendre immédiatement tout éventuel effet de la loi incompatible avec le droit de l'Union européenne. Rien ne fait obstacle à la faculté ou à l'obligation de saisir la CJUE d'une question préjudicielle. Ainsi s'articulent QPC et exception d'inconventionnalité (*Cons. const.*, 12 mai 2010 ; *CE*, 14 mai 2010, *Rujovic* ; CJUE, 22 juin 2010, *Melki, Abdeli*).

Le contrôle de constitutionnalité de la loi par le Conseil constitutionnel

	Contrôle <i>a priori</i> (Const., art. 61)	Contrôle <i>a posteriori</i> (Const., art. 61-1)
Délai de saisine	Après adoption par le Parlement et avant promulgation	Après l'entrée en vigueur de la loi, quelle que soit sa date d'adoption
Recevabilité du recours	Toutes les lois, sauf les lois référendaires (<i>Cons. const.</i> , déc. 62-20 DC, 6 nov. 1962)	Conditions : - loi applicable au litige ; - non déjà jugée conforme à la Constitution ; - et caractère sérieux de la question. Sauf loi de ratification d'une convention internationale (<i>Cons. const.</i> , déc. 2010-605 DC, 12 mai 2010 ; CE, 14 mai 2010, Rujović)
Requérants	- Président de la République - ou Premier ministre - ou Président du Sénat - ou Président de l'Assemblée nationale - ou au moins 60 sénateurs - ou au moins 60 députés	Tout justiciable, à l'occasion d'une instance pendante, sauf en Cour d'assises
Procédure	Recours direct	Recours par voie d'exception : - transmission motivée par les juges du fond, insusceptible de recours ; - et filtrage par la Cour de cassation ou le Conseil d'État.
Moyens	Tous les moyens peuvent être soulevés d'office	Pas de moyen soulevé d'office
Délai de jugement	- un mois - ou huit jours en cas d'urgence déclarée par le gouvernement	Six mois après transmission par le juge du fond : - trois mois après sa saisine pour la Cour de cassation ou le Conseil d'État ; - et trois mois après sa saisine pour le Conseil constitutionnel.
Effets de la décision du Conseil constitutionnel	Autorité absolue de la chose jugée Annulation <i>erga omnes</i>	

■ Les traités et les règles de droit international et communautaire

D'autres règles que les traités constituent des règles de droit international : coutume internationale (CE, 23 oct. 1987, *Sté Nachfolger Navigation Company*; 6 juin 1997, *Aquarone*; 14 oct. 2011, *M^{me} Saleh*), principe *pacta sunt servanda* (Cons. const., 9 avr. et 22 sept. 1992, 2 août 2012), droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (Cons. const., 30 déc. 1975), règles du droit de la mer (Cons. const., 28 avr. 1985). Parmi les engagements internationaux de la France dont la méconnaissance engage la responsabilité de l'État français figure le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime reconnus par le droit communautaire et par le droit de l'Union européenne (CE, 23 juill. 2014, *Sté d'éditions et de protection route*).

a) Les traités

À l'égard du droit national, les traités tiennent leur autorité de la Constitution (*Koné*). Par l'arrêt *Sarran*, le Conseil d'État a jugé qu'il ne peut écarter l'application de la loi constitutionnelle en s'appuyant sur les engagements internationaux souscrits par la France. Si un engagement international contient une clause contraire à la Constitution, met en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de le ratifier appelle une révision constitutionnelle (Cons. const., 13 oct. 2005).

Les traités viennent après les règles constitutionnelles, en vertu de l'article 55 de la Constitution, tant qu'ils ne sont pas suspendus par décision unilatérale du Gouvernement français (CE, ass., 18 déc. 1992, *Préf. Gironde c/Mhamed*).

Le Conseil constitutionnel refuse d'examiner la conformité d'une loi aux dispositions d'un texte de droit international, laissant cette mission aux juges ordinaires, même si la Constitution fait mention d'un traité sans autre précision (Cons. const., 12 mai 2010).

L'article 26 de la Constitution de 1946 donnant **force de loi** aux traités ou accords régulièrement introduits dans l'ordre juridique interne, le Conseil d'État accepta d'apprécier la conformité d'un décret d'extradition à une convention conclue par la France (CE, ass., 30 mai 1952, *D^{me} Kirkwood*). Depuis, les juridictions se prononcent usuellement sur le fondement de telles normes. Un engagement international doit, pour s'imposer dans l'ordre juridique interne, satisfaire aux trois conditions de ratification ou d'approbation, de publication au *Journal officiel* et de réciprocité (Const., art. 55).

Le Conseil d'État vérifie la régularité des procédures d'approbation ou de ratification, y compris par voie d'exception (CE, ass., 5 mars 2003, *Aggoun*), s'assure qu'elles ont eu lieu (CE, ass., 18 déc. 1998, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker*) et que le traité a été

régulièrement publié (CE, 30 oct. 1964, *Sté Prosagor*) sous la réserve que la loi de ratification fait écran au contrôle de constitutionnalité du décret de publication (CE, 8 juill. 2002, *Cne de Porta*).

Si le Conseil d'État contrôle le respect par l'exécutif des dispositions constitutionnelles qui exigent que la ratification soit, pour certains traités, notamment ceux modifiant des dispositions législatives, autorisée par le Parlement, ce contrôle ne porte que sur la régularité de la procédure suivie pour introduire le traité dans l'ordre interne. Le juge ne s'assure pas de la conformité du traité à la Constitution (CE, ass., 9 juill. 2010, *Féd. nat. de la libre pensée*), sauf en matière de transposition des directives communautaires, matière où il s'écarte de la jurisprudence du traité écran.

Le Conseil d'État interprète les traités (CE, ass., 29 juin 1990, *GISTI*) et vérifie si la condition de réciprocité est effectivement remplie, après avoir recueilli les observations du ministre des Affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'État en cause et soumis ces observations au débat contradictoire (CE, ass., 9 juill. 2010, *M^{me} Cheriet-Benseghir*). Le juge administratif peut définir la combinaison des conventions internationales entre elles en les interprétant, mais n'établit pas de hiérarchie entre les traités (CE, ass., 23 déc. 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*).

Un traité peut régir les relations entre États signataires, sans entendre produire des effets dans leur droit interne. Il peut également avoir un effet direct sur celui-ci. **L'effet direct** s'apprécie non pour un traité pris dans son ensemble, mais stipulation par stipulation (CE, sect., 23 avr. 1997, *GISTI*). Sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la CJUE dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct (CJUE, 28 mars 2011), une stipulation est reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre États et ne requiert l'intervention d'aucun autre acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers. Ainsi, l'article 24 de la charte sociale européenne, relatif aux droits des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable, est d'effet direct en droit français (CE, 10 févr. 2014, *B.*) L'absence d'effets directs ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit (CE, ass., 11 avr. 2012, *GISTI*). Il n'y a lieu à renvoi préjudiciel à la CJUE pour savoir si un traité conclu par l'Union européenne est d'effet direct qu'en cas de difficulté sérieuse (CE, 6 déc. 2012, *Sté Air Algérie*), conformément aux règles générales applicables aux questions préjudicielles.

Le traité (CE, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*) et la directive communautaire (CE, ass., 28 févr. 1992, *SA Rothmans International France*) prévalent sur la loi postérieure. La jurisprudence *Nicolo* a donné naissance au contrôle de conventionnalité. Elle a ouvert la possibilité de contester l'applicabilité des lois au motif qu'elles seraient contraires à des engagements internationaux protecteurs

des droits de l'homme, étant précisé que nombre des droits garantis par des engagements internationaux ont leur équivalent dans des principes de valeur constitutionnelle.

Le juge administratif reconnaît l'existence de la coutume internationale (*CE, ass., 6 juin 1997, Aquarone*) et des principes généraux de droit international (*CE, 28 juill. 2000, Paulin*).

b) Les règles de droit communautaire

Le droit communautaire ne saurait prévaloir, dans l'ordre interne, sur la Constitution (*CE, 3 déc. 2001, Synd. nat. de l'industrie pharmaceutique*).

Mais la Constitution consacre l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international (*Cons. const., 19 nov. 2004*). La solution perdue après la mise en œuvre de la procédure de la QPC, qui ne fait pas obstacle à ce que le juge administratif, juge de droit commun de l'application du droit de l'Union européenne, en assure l'effectivité, soit en l'absence de QPC, soit au terme de la procédure d'examen d'une telle question, soit à tout moment de cette procédure, lorsque l'urgence le commande, pour faire cesser immédiatement tout effet éventuel de la loi contraire au droit de l'Union (*CE, 14 mai 2010, Rujovic et Cons. const., 12 mai 2010*).

Pendant, le Conseil constitutionnel a limité la portée de l'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe aux termes duquel cette Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres. Le Conseil a pour ce faire jugé que l'article I-6 trouve une limite dans les dispositions de l'article I-5 en vertu desquelles l'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles.

Les règles générales applicables aux traités s'appliquent aux traités relatifs à l'Union européenne. Les normes produites par les institutions communautaires (le droit dérivé) entrent directement dans l'ordre interne, dès leur publication au *JOUE* pour les unes (règlements à effet direct), ne fixent qu'un but à atteindre pour les autres, les États membres devant prendre les dispositions nécessaires à cet effet.

Les directives ont un effet direct. Tout justiciable peut demander l'annulation de dispositions réglementaires contraires aux objectifs définis par les directives. Il peut, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives. Il peut encore se prévaloir, au soutien d'un

recours dirigé contre un acte administratif individuel, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive même non encore transposée (CE, ass., 30 oct. 2009, *M^{me} Perreux*).

Les autorités nationales ne peuvent légalement, après l'expiration des délais impartis pour sa transposition, laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par la directive (CE, ass., 3 févr. 1989, *Cie Alitalia*).

La transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle (Cons. const., 10 juin 2004), mais ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti (Cons. const., 27 juill. 2006). La réserve de constitutionnalité doit s'entendre comme visant une disposition spécifique à l'ordre juridique français n'ayant pas son équivalent dans les droits fondamentaux garantis par le droit communautaire originaire et opposables au droit communautaire dérivé. Ainsi, le Conseil constitutionnel peut censurer une disposition de loi transposant une directive communautaire contraire à cette dernière, sous la réserve de l'absence d'atteinte à une règle ou à un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. En revanche, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer.

Le Conseil constitutionnel peut censurer, au titre des articles 61 et 61-1 de la Constitution, la violation d'une disposition constitutionnelle par une loi de transposition, même si elle respecte la directive (Cons. const., 16 juill. 1971), mais si la loi de transposition méconnaît la directive, il n'accepte de censurer la première, en se fondant sur l'article 88-1, que si la disposition législative est manifestement incompatible avec la directive (Cons. const., 12 mai 2010).

La responsabilité de l'État peut être engagée lorsqu'une directive a été transposée de façon incorrecte (CE, ass., 28 févr. 1992, *SA Rothmans International et SA Philip Morris France*) ou ne l'a pas été en temps utile (CE, ass., 30 oct. 1996, *Min. Budg. c/SA Jacques Dangeville*).

L'arrêt *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* (CE, ass., 8 févr. 2007) rappelle que seul le juge administratif peut contrôler la légalité externe de l'acte de transposition et adapte les modalités de la mise en œuvre de l'arrêt *Sarran* au contrôle qu'il exerce sur les actes réglementaires de transposition d'une directive communautaire. Le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles. Le pouvoir réglementaire ne dispose alors d'aucune marge de manœuvre. Dans ce cas, de deux choses l'une. Si la règle constitutionnelle dont la méconnaissance est invoquée a un équivalent en droit communautaire originaire, la question tient à la validité de la directive. Le juge doit, en l'absence de difficulté sérieuse, écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, saisir la CJUE d'une question

préjudicielle. Sinon, le juge administratif doit vérifier la constitutionnalité du décret et donc, indirectement, celle de la directive.

Le Conseil d'État accepte, pour statuer sur la conventionnalité d'une loi transposant une directive communautaire, de se prononcer sur la conformité de cette directive aux droits fondamentaux protégés par la CEDH (*CE, sect., 10 avr. 2008, Conseil national des barreaux*).

Les juridictions administratives et judiciaires, à qui incombe le contrôle de la compatibilité des lois avec le droit de l'Union européenne ou les engagements internationaux de la France, peuvent déclarer que les dispositions législatives incompatibles avec le droit de l'Union ou que ces engagements sont inapplicables au litige qu'elles ont à trancher (*CE, ass., 30 nov. 2001, Min. défense c/ Diop*).

Si le juge du litige n'a pas fait droit à l'ensemble des conclusions du requérant en tirant les conséquences d'une déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative prononcée par le Conseil constitutionnel, il lui appartient d'examiner (dans l'hypothèse où un moyen en ce sens est soulevé devant lui), s'il doit, pour statuer sur les conclusions qu'il n'a pas déjà accueillies, écarter la disposition législative en cause du fait de son incompatibilité avec une stipulation conventionnelle ou, le cas échéant, une règle du droit de l'Union européenne dont la méconnaissance n'aurait pas été préalablement sanctionnée (*CE, ass., 13 mai 2011, M^{me} M'Rida*).

Il incombe au Tribunal des conflits de se prononcer sur un moyen tiré de la méconnaissance des stipulations d'un traité lorsque, pour désigner un ordre de juridiction compétent, il serait amené à faire application d'une loi qui serait contraire à ces stipulations (*T. confl., 5 mars 2012, Préfet Région Alpes-Côte d'Azur, Préfet Bouches-du-Rhône ; Sté Baryflor c/EDF*).

Il faut signaler que l'interprétation du traité et des actes de droit dérivé donnée par la CJUE au titre de la compétence qu'elle tient de l'article 234 du traité CE s'impose au juge national, alors même qu'elle excéderait les termes du renvoi préjudiciel auquel ce juge a procédé (*CE, ass., 11 déc. 2006, Sté de Groot En Slot Allium Bv*).

Contrôle de constitutionnalité et de conventionalité de la loi

Type de contrôle	Norme de référence	Juge compétent
Par voie d'action	Constitution	Conseil constitutionnel (Const., art. 61) Aucun juge
Par voie d'exception	Traité	Conseil constitutionnel (Const., art. 61-1) Toutes les juridictions : - Cass., 24 mai 1975, <i>Sté des cafés Jacques Vabre</i> , - Cons. const., 21 oct. 1988, - CE, 20 oct. 1989, <i>Nicolo</i> , - T. confl., 5 mars 2012

■ Les lois et règlements

Ils constituent la principale source du droit applicable à l'administration.

a) Les normes

La loi est l'expression directe de la volonté générale, élaborée par le Parlement. Toutes les lois n'ont pas de portée normative, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel à propos de la loi visant à réprimer la contestation de l'existence de génocides reconnus par la loi (*Cons. const., 28 févr. 2012*). Les lois référendaires sont adoptées par le peuple (Const., art. 3). Expression directe de la souveraineté nationale (*Cons. const., 6 nov. 1962; QPC 25 avr. 2014, Province Sud de la Nouvelle-Calédonie*), elles échappent au contrôle du Conseil constitutionnel. La Constitution prévoit un référendum constituant (art. 89), un référendum législatif (art. 11) et un référendum en matière européenne (art. 88-5). Les lois organiques obéissent à une procédure parlementaire particulière (Const., art. 46). Prévu par la Constitution et la complétant, elles sont obligatoirement soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur promulgation et s'imposent aux lois ordinaires, dont la procédure d'adoption est prévue par les articles 39 à 45 de la Constitution. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale obéissent à certaines conditions d'adoption particulières (Const., art. 47 et 47-1). Tous les actes adoptés par le Parlement ne sont pas des lois : règlements intérieurs, résolutions, voire actes individuels...

Le Conseil constitutionnel s'autorise à examiner une loi ancienne déjà promulguée à l'occasion de la contestation d'une loi qui modifie, complète ou affecte son domaine (*Cons. const.*, 25 juill. 1989).

Le législateur doit veiller à adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire (*Cons. const.*, 28 avr. 2005, *Création d'un registre international français*). Il doit s'assurer d'épuiser sa compétence sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi (*idem et CE*, 24 mars 2006, *Sté KPMG*). Le Conseil constitutionnel s'inspire également du principe de confiance légitime. Le législateur ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations (*Cons. const.*, 19 déc. 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale*).

Le juge élargit sans cesse le champ des normes au regard desquelles il apprécie la légalité des actes administratifs ; il applique le droit de la concurrence (*CE, sect.*, 3 nov. 1997, *Sté Million et Marais*) et le droit des clauses abusives issu du Code de la consommation (*CE, sect.*, 11 juill. 2001, *Sté des eaux du Nord*). Le règlement, norme à portée générale et impersonnelle, est l'œuvre du pouvoir réglementaire. Enfermée depuis 1958 dans le domaine que lui fixe la Constitution, la loi possède une autorité supérieure à celle du règlement, qu'il intervienne sur la base de l'article 37 de la Constitution ou pour l'application d'une loi. Le règlement reste un acte du pouvoir exécutif soumis à la censure du juge et au respect des principes généraux du droit (*CE*, 26 juin 1959, *Synd. gén. des ingénieurs-conseils*; 12 févr. 1960, *Sté Eky*).

Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution sont des actes administratifs et ne sont assimilables à la loi qu'après leur ratification par le Parlement (*T. confl.*, 19 mars 2007, *Préf. Essonne c/CA Paris, Samzun*). Elles ne peuvent faire l'objet d'une exception d'illégalité (*CE*, 9 nov. 2007, *Féd. des états hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif*).

b) Le jeu des normes

Une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte (*Cne d'Annecy*).

Le Conseil constitutionnel stigmatise l'introduction par le gouvernement de dispositions de nature réglementaire dans un texte législatif. Il a **délégalisé** des dispositions réglementaires contenues

dans une loi, en combinant les procédures des articles 37, al.2, et 61 de la Constitution, afin d'assurer un minimum de sécurité juridique, qui n'est autre que la garantie des droits de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (*Cons. const.*, 21 avril 2005).

2 Les sources non écrites

La doctrine, opinion des principaux auteurs, n'est pas, à la différence de la jurisprudence – qui dégage des principes généraux du droit s'imposant à l'administration – à proprement parler une source du droit. Elle divulgue et apprécie le droit, le systématise et agit par persuasion sur les autorités compétentes pour poser les règles.

■ La jurisprudence

Elle donne du droit écrit une interprétation, qui a la même valeur que la règle interprétée, et crée des règles suppléant les silences de la loi. Le Conseil d'État formule parfois expressément, dans un arrêt « de principe », la règle qu'il entend appliquer. Souvent, la règle se dégage du rapprochement des solutions données à des litiges semblables. Le législateur peut mettre fin à une jurisprudence, son abstention étant considérée comme un accord à celle-ci. Le juge n'est pas lié par la règle qu'il pose comme par la règle écrite. Des revirements de jurisprudence se produisent. En principe, tout changement de jurisprudence a un caractère rétroactif, sauf en cas d'atteinte à un bien protégé par le premier protocole additionnel à la Convention EDH (*CE*, 22 oct. 2014, *Centre hosp. Dinan*). Sans revenir sur ce principe, le Conseil d'État a estimé qu'il pouvait être nécessaire d'y déroger lorsque le changement de jurisprudence concerne l'existence et les modalités d'exercice des recours juridictionnels eux-mêmes. Un changement de jurisprudence ne doit pas porter rétroactivement atteinte au droit au recours, qui est un droit fondamental. L'ouverture d'un nouveau recours ne doit pas se faire au détriment de la sécurité juridique (*CE*, ass., 16 juill. 2007, *Sté Tropic Travaux Signalisation*).

■ Les principes généraux du droit

a) Présentation

Les principes généraux du droit, dégagés par la jurisprudence, constituent une catégorie autonome de normes juridiques, s'imposant à tous, dont l'existence a été affirmée implicitement (*CE*, 5 mai 1944, *D^{me} vve Trompier-Gravier*), puis explicitement (*CE*, 26 oct. 1945, *Aramù*). Ce sont de grands principes, qui existent à côté des lois écrites, dont la reconnaissance comme règles de

droit est indispensable afin de compléter le cadre juridique dans lequel notre nation doit évoluer. Ils résultent de l'esprit général de notre système juridique.

Le Conseil d'État les découvre, constate leur existence. Leur liste n'est pas close, le juge en découvre périodiquement, s'inspirant de dispositions législatives particulières et convergentes, d'une disposition de loi significative de l'orientation du droit, de l'idéologie du préambule de la Constitution ou de la DDHC, des exigences de la conscience juridique. Ces principes ne tiennent ni leur existence ni leur force juridique du droit écrit et s'appliquent même en l'absence de texte.

Les principaux sont relatifs à l'égalité, sous toutes ses formes (*CE, 9 mars 1951, Sté des concerts du Conservatoire*), la liberté (*CE, 20 mai 1955, Sté Lucien et Cie*), la non-rétroactivité des actes administratifs (*CE, 25 juin 1948, Sté du journal L'Aurore*), le respect des droits de la défense (*CE, 7 févr. 1947, d'Aillières*), le droit à un délai raisonnable de jugement (*CE, ass., 28 juin 2002, Magiera*), le principe d'impartialité (*CE, sect., 11 févr. 2005, Cne de Meudon; 20 avr. 2005, Karsenty*), le principe selon lequel une collectivité publique ne peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé (*CE, 25 nov. 2009, Cne de Mer*), principes de la commande publique (*CE, 23 déc. 2009, Ét. public du musée et du domaine nat. de Versailles*), qui englobe les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures (*CE, sect., 10 févr. 2010, Perez*), principe de l'indépendance professionnelle des médecins (*CE, 3 sept. 2008, Conféd. des praticiens des hôpitaux*), principe selon lequel les frais qu'expose un salarié pour les besoins de son activité professionnelle, dans l'intérêt de son employeur et résultant d'une sujétion particulière, doivent être supportés par celui-ci (*CE, 17 juin 2014, Électricité réseau distribution de France*).

L'intérêt de la notion s'amointrit dans la mesure où le justiciable peut de plus en plus fréquemment invoquer une norme écrite supérieure à l'acte qu'il attaque. Ainsi de la jurisprudence *Nicolo* qui a initié un contrôle de conventionnalité, de la QPC depuis le 1^{er} mars 2010, ou de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui confère à la Charte des droits fondamentaux de l'Union l'autorité d'un traité, ce qui permet de critiquer les mesures prises pour l'application du droit de l'Union européenne au regard de cette charte.

b) Valeur juridique

Les principes généraux du droit sont des règles de fond, dont le caractère n'est pas simplement interprétatif ou supplétif. Ils s'imposent au pouvoir réglementaire autonome. Seul le législateur peut en déterminer l'étendue, en étendre ou en restreindre les limites.

Les principes généraux du droit ont, pour certains auteurs, une valeur supradécretale et infralégislative (thèse du Professeur Chapus). Pour d'autres auteurs, ces principes, hiérarchisés, n'ont pas tous la même valeur juridique.

Leur violation a les mêmes conséquences que celle de la loi écrite, c'est-à-dire l'annulation de l'acte qui les méconnaît et la constatation d'une faute à la charge de l'autorité qui a édicté l'acte les violant. Le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle à certains d'entre eux (continuité des services publics, existence et indépendance de la juridiction administrative). Il fait usage de certains d'entre eux pour étendre le domaine d'intervention de la loi (ex. : *Cons. const., déc. n°69-57, L du 24 oct. 1969* : droits de la défense). Il en fait figurer certains au nombre des normes qu'il oppose au législateur dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois (ex. : *Cons. const., déc. n°79-105 DC du 25 juill. 1979*, qui énonce, sans rattachement à un texte, que le principe de continuité du service public est un principe de valeur constitutionnelle). L'usage que fait le Conseil constitutionnel des principes généraux du droit reste limité, car il préfère fonder ses décisions sur des textes, de valeur constitutionnelle.

La notion de principe général du droit se retrouve en droit international et européen.

Le principe de légalité

CHAPITRE 2

La légalité est la qualité de ce qui est conforme à la loi. Elle est faite de l'ensemble complexe de normes qui constituent les sources du droit administratif. Le principe de légalité exprime la règle selon laquelle l'administration doit agir conformément au droit. Le contenu de la légalité peut être exceptionnellement modifié.

1 La notion de légalité

Le principe de légalité implique pour l'administration de respecter la hiérarchie des normes juridiques, limite sa liberté d'action ou d'abstention et son pouvoir discrétionnaire.

■ *Le respect de la hiérarchie des normes*

Une norme inférieure doit être conforme aux normes supérieures, ce qui ne signifie pas qu'elle doive les copier, mais qu'elle ne doit pas les contredire.

a) Hiérarchie des normes et hiérarchie des autorités

En principe, l'autorité d'une règle juridique dépend de la place de son auteur dans la hiérarchie des autorités publiques, subsidiairement, de la plus ou moins grande solennité présidant à son élaboration (loi organique, loi ordinaire, décret en Conseil des ministres, décret du Premier ministre). Les autorités inférieures ne peuvent contredire les actes des autorités supérieures (le pouvoir réglementaire national ne peut pas empiéter sur le domaine législatif : *CE, sect., 31 oct. 2008, Section française de l'Observatoire international des prisons*).

Dans le cadre du pouvoir hiérarchique, le modèle est à première vue absolu à l'intérieur d'une même personne morale ; cependant, une loi ou un règlement, conférant expressément certaines

attributions à une autorité administrative précise, écarte parfois le pouvoir de substitution du supérieur hiérarchique.

En principe, un règlement ayant pour objet d'appliquer un précédent règlement doit s'y conformer, alors même que ces deux règlements ont le même auteur, et doivent être pris dans les mêmes formes. Ce principe s'applique même lorsque le règlement de base émane d'une autorité inférieure à celle qui prend le règlement d'application. Une autorité administrative doit se conformer aux dispositions réglementaires fixant les conditions de forme et de procédure dans lesquelles elle doit exercer son pouvoir réglementaire, même si elle en est l'auteur ou si elles émanent d'une autorité qui lui est subordonnée (*CE, 16 mai 2008, Dpt du Val-de-Maine*).

L'autorité de tutelle ne dispose sur l'autorité sous tutelle que des pouvoirs prévus par les textes. En matière de police, l'autorité inférieure ne saurait alléger les prescriptions édictées par l'autorité supérieure, mais peut, et parfois doit, les aggraver, si les circonstances locales le justifient.

Si les textes exigent un simple rapport de compatibilité, et non de conformité, entre les différentes décisions, l'autorité inférieure dispose d'une marge de manœuvre.

b) Hiérarchie des actes administratifs unilatéraux

Les actes administratifs unilatéraux, notamment les décisions exécutoires, sont revêtus de l'autorité de chose décidée. L'administration doit les respecter, mais ces actes, œuvre de l'administration, sont soumis à toutes les sources de la légalité et hiérarchisés entre eux.

La hiérarchie formelle des actes administratifs détermine les conditions dans lesquelles leur respect s'impose. Le supérieur hiérarchique n'est pas lié par les actes de ses subordonnés, qu'il peut réformer ou annuler. Il a l'obligation d'examiner les requêtes en ce sens (*CE, 30 juin 1950, Quéral*).

Lorsque des autorités ont des compétences concurrentes dans une matière, l'autorité inférieure ne peut contredire les décisions de l'autorité supérieure mais peut y ajouter, dans la limite de ses pouvoirs, ce qu'exigent les circonstances locales. Dans le cadre des relations de tutelle et de contrôle, l'autorité de tutelle ne peut annuler ou faire annuler par le juge les actes de l'organe décentralisé ou se substituer à lui qu'autant que la loi le permet expressément.

Le principe du respect des droits acquis tient ces règles en échec. Les décisions créatrices de droits ne peuvent être retirées, même par une autorité supérieure. Un règlement ne saurait porter atteinte aux droits acquis résultant d'un acte non réglementaire.

c) Hiérarchie des normes et décisions individuelles

Les décisions individuelles doivent respecter les règlements, normes générales et impersonnelles. La solution semble évidente lorsque le règlement émane d'une autorité supérieure à celle chargée de prendre les décisions individuelles d'application. Pourtant, celle-ci dispose d'une marge de manœuvre si la norme générale, vague, lui confère ainsi un pouvoir d'appréciation. À l'inverse, si la norme générale est précise, l'autorité inférieure se trouve en situation de compétence liée et n'a aucune liberté d'action.

Lorsque la même autorité prend la règle générale et les mesures individuelles d'application, elle doit ce faisant respecter la règle générale qu'elle a posée, tant qu'elle existe. Mais elle peut modifier ou abroger à tout moment ses règlements.

L'autorité supérieure doit respecter le règlement légalement fait par une autorité inférieure, qui l'emporte sur les actes individuels qu'elle peut prendre (*CE, 3 juill. 1931, Ville de Camart*).

■ Les limites à la liberté d'action ou d'abstention de l'administration

L'abstention ou la carence de l'administration constitue une illégalité lorsque son intervention est prescrite par des règles générales applicables à une matière ou une situation donnée.

a) L'obligation de prendre des règlements

L'exercice du pouvoir réglementaire est un devoir pour ses détenteurs. Le gouvernement doit prendre les règlements d'application des lois, et ce, dans un délai raisonnable. Passé ce délai, apprécié dans chaque cas d'espèce, le juge administratif accepte d'annuler le refus du Premier ministre d'édicter les règlements nécessaires et de lui enjoindre de les prendre (*CE, 19 mai 2006, Synd. nat. des ostéopathes de France*). L'administration doit abroger les règlements illégaux et, au moins en matière de police, prendre les règlements que nécessite la résolution des situations de fait entrant dans le champ de ses compétences. L'obligation d'édicter les règlements se double de celle de publier dans un délai raisonnable les règlements édictés, qui constitue un principe général du droit (*CE, 12 déc. 2003, Synd. des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale*).

Le principe de sécurité juridique, principe général du droit, oblige parfois le pouvoir réglementaire à assortir de mesures transitoires l'édiction d'une réglementation nouvelle (*CE, ass., 24 mars 2006, Sté KPMG*).

b) L'obligation de prendre des actes individuels

Si les autorités administratives sont juges de l'opportunité d'agir ou non, elles sont investies de certaines compétences dans un but d'intérêt public auquel l'abstention ou le refus d'agir, donc d'exercer sa compétence, peuvent nuire. De plus, l'administration doit faire respecter la légalité, donc faire cesser les situations illégales, mais la jurisprudence, nuancée, tient compte du principe du respect des droits acquis. Pourtant, le retrait d'un acte illégal dans le délai du recours contentieux est pour l'administration une obligation, de même que l'abrogation des décisions individuelles non créatrices de droits devenues illégales par l'effet d'un changement de circonstances et le retrait des décisions prises sur le fondement d'un règlement déclaré illégal par le juge administratif.

2 Le juge et la légalité

La question du respect de la légalité est étroitement liée à celle du contrôle juridictionnel.

■ Les modalités du contrôle juridictionnel

Le moyen privilégié pour assurer le respect de la légalité est le recours pour excès de pouvoir, dont l'objet est l'annulation des actes administratifs illégaux. Il constitue la sanction la plus énergique du principe de légalité.

L'exception d'illégalité constitue un autre moyen de mise en œuvre du contrôle juridictionnel. À propos d'un procès intéressant l'application d'un acte administratif, l'intéressé invoque son illégalité et donc son inapplicabilité. Le juge ne peut annuler l'acte, mais en écarte l'application en l'espèce. L'exception peut être soulevée devant le juge administratif ou le juge judiciaire.

a) Devant le juge administratif

Toute juridiction administrative peut statuer sur la légalité d'un acte administratif unilatéral contre lequel l'exception d'illégalité est invoquée, même si elle n'est pas compétente pour connaître d'un recours direct en annulation contre cet acte. La règle selon laquelle le juge de l'action est juge de l'exception joue à plein.

Perpétuelle à l'encontre des règlements, l'exception d'illégalité est enfermée dans le délai du recours contentieux à l'encontre des actes non réglementaires (*CE, 18 janv. 1980, Bargain*).

L'illégalité d'un acte administratif ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale (*CE, sect., 30 déc.*

2013, *M^{me} A.*, avis). L'exception est irrecevable si l'acte attaqué reprend purement et simplement un règlement antérieur, car il est purement confirmatif.

b) Devant le juge judiciaire

Le juge civil ne peut statuer sur l'exception d'illégalité que dans les conditions fixées par la jurisprudence *Septfonds* (T. confl., 16 juin 1923). Le juge judiciaire peut apprécier les modalités d'application dans le temps d'un acte administratif et n'est pas tenu de saisir le juge administratif à titre préjudiciel lorsqu'il est fait grief, devant lui, à un tel acte de méconnaître le principe de non-rétroactivité (T. confl., 12 déc. 2011, *Sté Green Yellow c/EDF*).

Le juge pénal peut apprécier la légalité des actes administratifs lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès qui lui est soumis (art. 111-5, C. pén.). Dans les autres cas, le juge judiciaire doit surseoir à statuer tant que le juge administratif n'a pas résolu cette question préjudicielle.

■ L'étendue du contrôle juridictionnel

Le juge de l'excès de pouvoir et celui de l'exception d'illégalité exercent le même contrôle de légalité sur les actes administratifs.

a) Pouvoir discrétionnaire et compétence liée

Il y a compétence liée lorsque l'administration est tenue, en vertu des lois et règlements, de décider d'une certaine manière, sans liberté de choix (délivrance de récépissé de déclaration d'une association, avancement à l'ancienneté des fonctionnaires). Dès lors que l'intéressé remplit certaines conditions, l'administration doit prendre en sa faveur une décision donnée (obligation de mettre fin à la demande des autorités ecclésiastiques aux fonctions d'aumôniers dans les établissements d'enseignement). À l'inverse, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsque les textes lui laissent la liberté d'agir dans un sens ou dans l'autre, d'apprécier si et comment elle doit utiliser son pouvoir, en fonction des circonstances (avancement au choix dans la fonction publique, appréciation des jurys d'examen et de concours sur les mérites des candidats). Le pouvoir discrétionnaire n'est pas arbitraire (l'avancement au choix est attribué aux plus méritants, l'administration étant juge des mérites).

En cas de compétence liée, l'acte administratif peut être jugé du point de vue de la légalité. La mesure est légale ou illégale selon que l'autorité a décidé ou non dans le sens imposé par les lois et règlements. En cas de pouvoir discrétionnaire, l'acte ne peut être jugé que du point de vue de l'opportunité. La décision peut être bien ou mal venue, mais pas illégale, puisque son auteur était libre d'agir dans un sens ou dans l'autre.

Les situations de pur pouvoir discrétionnaire ou de pure compétence liée se rencontrent rarement. La décision comporte une part de compétence liée et une de pouvoir discrétionnaire. Même lorsque sa compétence est liée, l'administration dispose toujours au moins du pouvoir d'apprécier le moment où intervenir. Par ailleurs, tout acte doit être pris par une autorité compétente, dans un but d'intérêt public, et être fondé sur des considérations de droit et de fait exactes.

b) L'étendue du contrôle du juge

Lorsque la compétence de l'administration est liée, tout manquement à ses obligations constitue une illégalité que le juge censure. En revanche, le juge ne peut apprécier l'usage que l'administration fait de son pouvoir discrétionnaire, sauf à devenir son supérieur hiérarchique. Mais, afin que le pouvoir discrétionnaire ne se transforme pas en arbitraire, le juge utilise divers moyens pour encadrer et contrôler son exercice, crée des situations de compétence liée et recourt à la théorie des principes généraux du droit.

Toute décision est soumise à un contrôle minimum, portant sur sa légalité externe (incompétence, vice de forme et de procédure) et sur des éléments de sa légalité interne (inexactitude matérielle des faits, erreur de droit et détournement de pouvoir). Dès lors que le législateur a défini les conditions de légalité d'un acte administratif par des éléments se rapportant aux circonstances, le juge les contrôle. Il va plus loin en censurant l'erreur manifeste d'appréciation.

c) L'intérêt public

Le but d'intérêt public constitue un élément de la légalité. Pour que la notion soit juridiquement utilisable, il faut déterminer les autorités compétentes pour définir l'intérêt public, qui apparaît comme un arbitrage entre les divers intérêts particuliers.

L'administration doit toujours décider en vue de l'intérêt public. Très souvent, une autorité publique reçoit un pouvoir dans une fin précise d'intérêt général et commet un détournement de pouvoir en l'utilisant à une autre fin. Si le but est souvent imposé, le choix des moyens est plus ou moins laissé à l'appréciation de l'administration et relève de l'opportunité.

3 Les modifications exceptionnelles du contenu de la légalité

Dans certaines situations graves, l'administration ne saurait tout à la fois respecter strictement la légalité, assurer l'ordre public et faire fonctionner les services publics. Elle est soumise à une légalité d'exception, dont le contenu diffère de celui de la légalité normale. Le strict respect de la légalité s'efface devant la nécessaire continuité de l'État et les exigences de l'ordre public.

■ La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles

Construite par le Conseil d'État à l'occasion de la Première Guerre mondiale sous le nom de *pouvoirs de guerre*, cette théorie est devenue un cas particulier de la théorie des *pouvoirs de crise* ou des *circonstances exceptionnelles*.

a) La notion

Les conditions d'existence des circonstances exceptionnelles découlent des décisions *Heyriès* (CE, 28 juin 1918) et *Dames Dol et Laurent* (CE, 28 févr. 1919). Il s'agit de situations graves, imprévues et anormales (guerre, cataclysme, grève générale, émeute...), mettant l'autorité administrative dans l'impossibilité de respecter la légalité normale. Les mesures prises en violation de la légalité normale doivent être strictement limitées à ce qui est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, de la continuité administrative ou de l'intérêt public et à la durée des circonstances exceptionnelles. La violation de la légalité normale est excusée par les circonstances exceptionnelles, qui doivent exister lors de la prise de l'acte. Celui-ci doit cesser de produire ses effets dès lors que les circonstances redeviennent normales.

b) Les effets de la notion

Les circonstances exceptionnelles légitiment les mesures nécessaires (suspension de l'application d'une loi par le gouvernement: *Heyriès*; intervention d'un organe de fait dans les compétences de l'administration: CE, 5 mars 1948, *Marion*), mais elles seules. L'administration doit agir légalement lorsqu'elle le peut. Ces circonstances correspondent à des situations urgentes, mais la notion ne se confond pas avec celle d'urgence. Parfois, leur existence empêche simplement que des illégalités ne dégèrent en voie de fait (*T. confl.*, 27 mars 1952, *D^{me} de la Murette*).

■ L'organisation par les textes des situations d'urgence

Les pouvoirs de l'exécutif peuvent être accrus dans les périodes de graves difficultés. Les décisions prises sont susceptibles de recours (CE, 25 juill. 1985, *M^{me} Dagostini*).

a) L'article 16 de la Constitution

En vertu de l'article 16 de la Constitution, il appartient au président de la République, après consultation du Premier ministre, des présidents des Assemblées et du Conseil constitutionnel, de « prendre les mesures exigées par les circonstances » « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements

internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ».

Soumises à l'avis du Conseil constitutionnel, ces mesures « doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ».

Le Conseil constitutionnel peut être saisi, après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, par les présidents des Assemblées, soixante députés ou soixante sénateurs, afin d'examiner si les conditions de recours à l'article 16 demeurent réunies. Après soixante jours, il peut se saisir lui-même de cette question à tout moment.

Le président de la République exerce la totalité des pouvoirs législatif et exécutif. La décision de recourir à l'article 16 est un acte de gouvernement. Les mesures prises en vertu de cet article dans le domaine de la loi échappent au contrôle du Conseil d'État (*CE, ass., 2 mars 1962, Rubin de Servens*).

Ce régime a été appliqué du 23 avril au 29 septembre 1961 à la suite du putsch des généraux en Algérie.

b) L'état de siège

L'état de siège, qui trouve son origine dans la loi du 9 août 1849, est régi par l'article 36 de la Constitution (art. L.2121-1 à L.2121-8, C. défense). Il ne peut être déclaré que par décret en Conseil des ministres et prorogé, le cas échéant, au-delà de douze jours, par la loi. Les pouvoirs dont était investie l'autorité civile pour le maintien de l'ordre et la police sont transférés à l'autorité militaire. L'ensemble des droits garantis par la Constitution continue de s'exercer, lorsque leur jouissance n'est pas suspendue. Les juridictions militaires voient leurs compétences étendues. L'état de siège a été utilisé en 1849, de 1871 à 1874 durant la Commune et durant les deux guerres mondiales.

c) L'état d'urgence

Ce régime est prévu par la loi du 3 avril 1955 (art. L.2131-1, C. défense). L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamités publiques. C'est un régime civil. Déclaré par décret en Conseil des ministres, sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi, qui fixe sa durée définitive. La loi le prorogeant devient caduque en cas de démission du gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale, après un délai de quinze jours.

Les pouvoirs de police du maire sont transférés au préfet, dont les pouvoirs sont élargis, notamment en matière de circulation des personnes, réunion, détention d'armes, assignation à résidence, perquisition et contrôle des publications.

Un décret pris sur le rapport du garde des Sceaux et du ministre de la Défense nationale peut autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes, relevant de la cour d'assises.

L'état d'urgence a été appliqué en Nouvelle-Calédonie du 12 janvier au 25 juillet 1985 et dans certains départements métropolitains, du 8 novembre 2005 au 3 janvier 2006, du fait de violences urbaines.

Il ne peut être fait simultanément application, sur un même territoire, de l'état de siège et de l'état d'urgence.

■ Les actes de gouvernement

Ayant d'abord servi à exclure du contrôle juridictionnel des actes considérés comme touchant de trop près la politique de l'État pour faire l'objet d'un contrôle (« de haute politique »), la théorie a disparu sous cette forme (CE, 19 févr. 1875, *Prince Napoléon*). Aujourd'hui, l'expression désigne une anomalie juridique. Le juge écarte de son contrôle certaines décisions, qui *ne sont pas de nature à faire l'objet d'un débat par la voie contentieuse*, ou *échappent à raison de leur nature à tout contrôle juridictionnel* (CE, ass., 29 sept. 1995, *Assoc. Greenpeace France*), le Conseil d'État et le Tribunal des conflits les nommant rarement expressément (*T. confl.*, 12 févr. 1953, *Secr. du cté d'entr. de la SNCASE*; 24 juin 1954, *Barbaran*; CE, ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*; 8 févr. 1963, *de Mari*; 26 juill. 1982, *Guichenne*).

On distingue trois catégories d'actes de gouvernement : ceux qui concernent les *rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif* (exercice du droit d'initiative des lois, promulgation des lois, saisine du Conseil constitutionnel, dissolution de l'Assemblée nationale, mise en application de l'article 16, soumission d'un projet de loi au référendum, nomination d'un membre du Conseil constitutionnel), refus du Premier ministre de demander au Conseil constitutionnel de se prononcer en urgence ; ceux qui concernent les *rapports entre l'État français et un État étranger ou une organisation internationale* (négociation et exécution, ratification ou approbation des accords internationaux, contenu ou bien-fondé des stipulations d'un engagement international, mise en œuvre de la protection diplomatique, institution d'une zone de sécurité en haute mer pendant des essais nucléaires, vote du représentant français au sein d'une organisation internationale, refus de saisir une juridiction internationale, proposition d'un candidat à l'élection des juges à la Cour pénale internationale), décision de notifier un acte à la Commission européenne au titre des aides d'État ; enfin les *actes de guerre* (refus d'indemniser des dommages résultant

d'événements de guerre, suspension de la coopération scientifique avec les ressortissants d'un État en guerre avec la France, engagement des forces militaires françaises à l'étranger).

Certains actes, détachables des rapports entre l'exécutif et le législatif ou entre la France et un État étranger, sont susceptibles de recours : décret organisant la campagne du référendum, refus de remboursement des frais de campagne à un parti politique, fait de confier une mission administrative à un parlementaire, extradition ou refus d'extradition, répartition d'indemnités allouées globalement par un État étranger.

Le pouvoir réglementaire

CHAPITRE 3

Le pouvoir détenu par certaines autorités administratives d'édicter des mesures à portée générale et impersonnelle constitue le pouvoir réglementaire. Ce pouvoir est reconnu à des autorités, nationales ou locales, autres que le Parlement. Son exercice peut constituer une obligation pour ses titulaires.

Dans son domaine, le règlement est, comme la loi, initial et inconditionné. La Constitution réserve certaines matières au pouvoir réglementaire.

1 Nature et régime juridique des règlements

Il existe plusieurs sortes de règlements.

■ Les règlements de l'article 21 de la Constitution

Le Premier ministre, titulaire du pouvoir réglementaire général, prend les règlements nécessaires pour l'application des lois, de lui-même ou en application de dispositions législatives les prévoyant. Un règlement qui innove par rapport à la loi est légal si ces innovations sont indispensables pour la réalisation des dispositions législatives (*CE, 27 janv. 1961, Daunizeau*). Le pouvoir réglementaire peut régulièrement étendre des dispositions législatives à une matière à laquelle elles ne se rapportent pas.

■ Les règlements de l'article 37 de la Constitution

Ces règlements *autonomes*, affranchis de fait de la soumission aux lois, restent des actes administratifs contrôlés par le juge (*CE, 12 févr. 1960, Sté Eky*), qui les soumet au respect des principes généraux du droit (*CE, 26 juin 1959, Synd. des ingénieurs-conseils*). Ils doivent respecter les lois intervenues dans le domaine réglementaire tant que le Conseil constitutionnel n'en a pas décidé

le déclassement sur demande du gouvernement, en application de l'article 37, al. 2 de la Constitution (*CE, ass., 27 févr. 1970, Dautan*).

Le Conseil d'État distingue deux sources du pouvoir réglementaire : l'article 21, permettant l'édition de règlements d'exécution des lois, et l'article 37, al. 1, source des règlements autonomes. S'agissant des premiers, il recherche si le décret est nécessaire à l'application de la loi et n'excède pas la mission attribuée par la loi (*CE, ass., 8 mai 1964, Sté La Verrierie d'Arques*), mais ne le censure pas s'il est intervenu en matière législative, en raison de la théorie de la loi-écran (*CE, ass., 29 avril 1981, Ordre des architectes*). Les règlements de l'article 37 doivent respecter le domaine du pouvoir réglementaire (*CE, sect., 8 oct. 1971, SA Librairie Maspero ; sect., 27 janv. 1961, Daunizeau*).

Pour le Conseil constitutionnel, l'article 21 désigne les titulaires du pouvoir réglementaire général, l'article 37 constituant l'unique source du pouvoir réglementaire et en investissant ces titulaires. Tous les règlements doivent donc respecter la détermination des matières législatives et une loi prévoyant des mesures d'application devant nécessairement être prises en matière législative est contraire à la Constitution (*Cons. const., 1^{er} juill. 1980*).

Le pouvoir réglementaire d'exécution des lois est semble-t-il aujourd'hui conçu comme permettant de prendre les mesures d'application de la loi sous réserve de ne pas empiéter sur le domaine législatif. Le Conseil d'État a en effet décidé que la circonstance que la loi a renvoyé au décret le soin de définir ses modalités ou ses conditions d'application n'a ni pour objet ni pour effet d'habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans le domaine de la loi (*CE, sect., 18 juill. 2008, Fédération de l'hospitalisation privée*). La théorie de l'écran législatif ne devrait en conséquence plus jouer que dans le cas où le législateur a habilité explicitement le pouvoir réglementaire à intervenir en matière législative.

■ Le pouvoir réglementaire de police

Le Premier ministre est investi, en tant que chef du gouvernement, du pouvoir de prendre des règlements de police applicables sur tout le territoire, afin de maintenir l'ordre public (*CE, 8 août 1919, Labonne*, reconnaissant ce **pouvoir propre** au chef de l'exécutif).

L'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative (*Cons. const., 20 févr. 1987*). Ce pouvoir, non prévu par la Constitution, ignore la répartition des matières qu'elle opère.

2 Les titulaires du pouvoir réglementaire

■ Le Premier ministre

Il assure l'exécution des lois, exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires auxquels il n'est pas pourvu par le président de la République. Ses décrets doivent être contresignés par les ministres chargés de leur exécution (Const., art. 22 ; CE, 25 janv. 1963, *Lema-resquier* : ceux compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret).

■ Le président de la République

Il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire général : il signe les décrets délibérés en Conseil des ministres et les ordonnances de l'article 38. Il édicte tous les décrets délibérés en Conseil des ministres, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que cette délibération est juridiquement imposée par la Constitution ou la loi, ou résulte de simples considérations d'opportunité politique (CE, ass., 10 sept. 1992, *Meyet*). En revanche, le président de la République n'est pas considéré comme le véritable auteur des décrets réglementaires qu'il signe, alors qu'ils sont de la compétence du Premier ministre et n'ont pas été délibérés en Conseil des ministres ; ces décrets sont valables s'ils portent la signature du Premier ministre, leur véritable auteur, et les contresignatures nécessaires (CE, 27 avr. 1962, *Sicard*). Les actes du président de la République doivent être contresignés par les ministres responsables (Const., art. 19 ; CE, sect., 10 juin 1966, *Pelon* : ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes en cause).

■ Le chef de service

La qualité de chef de service permet à toute autorité placée à la tête d'une administration d'adopter des mesures réglementaires à l'égard de son service. Cette qualité se combine avec le pouvoir hiérarchique qu'elle détient à l'égard des agents placés sous son autorité et qui lui permet de leur adresser des instructions sur les mesures à prendre (CE, 12 déc. 2012, *Synd. nat. des établissements privés pour personnes âgées*).

Ce pouvoir se fonde sur la nécessité d'un fonctionnement régulier des services publics et sur l'idée que toute autorité doit disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il est reconnu à toute autorité administrative responsable du fonctionnement d'un service public, dans le cas d'un établissement public, mais aussi, dans celui d'un organisme de droit privé responsable d'un service public, à leurs seuls organes dirigeants agissant en vertu des pouvoirs généraux

d'organisation des services placés sous leur autorité, sauf dispositions contraires (CE, ass., 12 avr. 2013, *Féd. FO Énergie et Mines*).

Le ministre ne possède pas le pouvoir réglementaire (CE, 23 mai 1969, *Sté Distillerie Brabant*; 8 févr. 2010, *Min. de la Défense*), mais y participe. En tant que chef de service, il réglemente l'organisation et le fonctionnement de son ministère (CE, 7 févr. 1936, *Jamart*). En outre, des dispositions législatives peuvent confier à un ministre un pouvoir réglementaire (CE, 6 mars 1959, *Synd. des grandes pharmacies*) ou l'investir d'un pouvoir réglementaire d'exécution (CE, sect., 6 nov. 1964, *Réunion des assureurs-maladie des exploitants agric.*). Le Premier ministre peut aussi prendre un décret d'exécution d'une loi, contenant l'essentiel des mesures d'application, et renvoyer pour le reste à des arrêtés ministériels (CE, 15 mars 1961, *Sté des Éts Omer Decugis*). Le ministre de la Défense dispose d'un pouvoir réglementaire lui permettant d'imposer des vaccinations aux militaires placés sous son autorité (CE, ass., 3 mars 2004, *Assoc. Liberté, information, santé*).

■ **Les autorités administratives indépendantes**

Chargées de la régulation de certains secteurs, elles viennent en concurrence avec les ministres. La plupart sont dotées d'un pouvoir réglementaire (CSA, CNIL, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes...), qui ne peut permettre une remise en cause de la capacité du gouvernement pour définir la politique nationale dans les domaines considérés (*Cons. const.*, 3 août 1993). Il est loisible au législateur de confier à une autorité administrative indépendante des pouvoirs d'appréciation dans le cadre des conditions et précisions qu'il édicte, mais il lui appartient d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis (*Cons. const.*, 21 janv. 1994). Les sanctions que ces autorités indépendantes sont autorisées à prononcer doivent l'être dans le respect des garanties que prévoit le droit administratif (notamment être précédées d'une mise en demeure).

■ **Les autorités locales**

Elles détiennent le pouvoir de statuer par voie générale sur tout le territoire où leur compétence s'exerce (conseils municipaux, départementaux et régionaux et leurs exécutifs) et en matière de police (maires, préfets, présidents des conseils départementaux). Le législateur ne peut mettre en cause le pouvoir réglementaire général attribué au Premier ministre, mais peut confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi, à l'exclusion de mesures fixant les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, celles-ci devant être les mêmes sur tout le territoire et ne pouvant dépendre de décisions des collectivités (*Cons. const.*, 17 janv. 2002).

Les collectivités territoriales disposent, dans les conditions prévues par la loi, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences (*Const.*, art. 72).

■ **Les autres autorités**

Disposent de compétences réglementaires les ordres professionnels, pour l'accès et la réglementation de la profession, et même des personnes privées chargées de l'exécution d'un service public (*T. confl.*, 15 janv. 1968, *Cie Air France c/épx Barbier*).

3 L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire

■ **L'obligation d'édicter les règlements nécessaires à l'application d'un texte**

Elle vaut notamment pour l'application des lois et des décrets (*CE*, 13 juill. 1962, *Kevers-Pascalis*). L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'exécution de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y fait obstacle (*CE*, 28 juill. 2000, *Assoc. France Nature Environnement*). L'État peut être condamné à réparer le préjudice causé par l'absence d'intervention, dans un délai raisonnable, des règlements d'application (*CE*, ass., 27 nov. 1964, *D^{me} vve Renard*). Le décret d'application d'une loi, qui renvoie lui-même à un arrêté, impose au pouvoir réglementaire d'intervenir dans un délai raisonnable (*CE*, 29 juin 2011, *Sté Cryo-Save France*).

■ **L'obligation d'édicter les règlements nécessités par une situation de fait**

Elle existe si la situation de fait rend indispensable l'édiction d'une réglementation (*CE*, sect., 14 déc. 1959, *Doublet*). Tel est le cas des mesures de police indispensables pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public. En matière de police administrative, le juge reconnaît qu'une mesure, qui semble justifiée au regard de considérations de fait à un moment donné, s'avère ensuite inutile, mais n'en devient pas illégale pour

autant à compter de la date à laquelle elle a été édictée. Son absence d'abrogation à la date à laquelle son auteur a eu connaissance de son inutilité est illégale est susceptible d'engager la responsabilité pour faute de l'administration (*CE, 31 août 2009, Cne de Crégols*).

Le pouvoir réglementaire doit abroger les règlements illégaux ou devenus sans objet, soit d'office, soit à la demande d'une personne intéressée (L. 20 déc. 2007, art. 1^{er}).

■ **L'obligation d'abroger les règlements illégaux**

L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à la modification d'un décret devenu illégal à la suite d'un changement des circonstances de fait au vu desquelles ce décret avait été édicté, est tenue d'y déférer (*CE, ass., 3 févr. 1989, Cie Alitalia ; 30 déc. 2009, Union synd. solidaires*).

L'autorité compétente pour modifier, abroger ou retirer un acte administratif est en principe celle qui, à la date de la modification, de l'abrogation ou du retrait, est compétente pour prendre cet acte et, le cas échéant, s'il s'agit d'un acte individuel, son supérieur hiérarchique (*CE, sect., 30 sept. 2005, Ilouane*).

Saisi d'un recours contre un refus d'abroger un acte réglementaire, le juge oppose un non-lieu à statuer lorsque l'administration a procédé à l'abrogation demandée avant que le juge n'ait statué, le litige ayant perdu son objet. Le litige perd également son objet lorsque la décision ultérieure de l'autorité administrative modifie au fond les dispositions dont le refus d'abrogation est contesté. Toutefois, lorsque, postérieurement à l'introduction du recours contre le refus d'abroger, l'autorité réglementaire abroge le règlement mais, dans le même acte, ressuscite mot pour mot les dispositions qui viennent d'être abrogées, le juge n'a pas à rendre un non-lieu à statuer et peut apprécier la légalité du refus d'abrogation (*CE, sect., 5 oct. 2007, Ordre des avocats au barreau d'Évreux*).

L'activité juridique de l'administration

Chapitre 4	Les actes administratifs unilatéraux	55
Chapitre 5	Les contrats administratifs	73

Les actes administratifs unilatéraux

CHAPITRE 4

La prérogative essentielle de l'administration réside dans le pouvoir de prendre des décisions s'imposant par la seule volonté de leur auteur, indépendamment du consentement de ceux qu'elles concernent. Grâce à cette prérogative, l'administration peut imposer des obligations, délivrer des autorisations, conférer des droits sans avoir à faire reconnaître son droit d'agir par un juge.

L'administration prend des actes de droit public et des actes de droit privé, soumis au droit commun. Les premiers sont les actes administratifs et peuvent revêtir un caractère unilatéral ou non (contrats). Les actes unilatéraux ont ou non un caractère décisoire. Ces décisions ont un caractère réglementaire ou individuel. En droit administratif, l'acte unilatéral occupe une place considérable. Sous la forme de la décision exécutoire, il constitue le principal mode d'action de l'administration. Hauriou voyait dans la faculté de prendre des décisions exécutoires le **privilège du préalable**, signifiant que la décision est prise et s'applique préalablement à toute intervention juridictionnelle, que l'administration n'a pas à provoquer. Cette faculté constitue la **règle fondamentale du droit public** (CE, ass., 2 juill. 1982, Huglo). Le juge n'intervient qu'*a posteriori*, en conséquence d'un recours formé contre la décision, présumée légale.

L'acte administratif unilatéral est pris par une autorité publique dans l'exercice de ses fonctions, ou par une personne privée pour l'exécution du service public dont elle est chargée, usant des prérogatives de puissance publique dont elle est investie pour accomplir ce service.

Il n'y a décision que lorsque la manifestation de volonté de son auteur se traduit par l'édiction d'une norme, ayant pour but de modifier, ou de maintenir en l'état, l'ordonnement juridique. Seules les décisions exécutoires peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Parmi les décisions, on distingue règlements et décisions non réglementaires.

1 Les caractères généraux de l'acte unilatéral

Le procédé normal de l'action juridique privée est l'accord des volontés. Dans les rapports entre particuliers, nul ne peut en principe voir sa situation juridique modifiée par la seule volonté d'autrui, les volontés humaines sont juridiquement égales. L'administration a le pouvoir de modifier unilatéralement les situations juridiques, sans obtenir, ni même solliciter, le consentement des intéressés. Le désir d'atténuer la sujétion des administrés à l'égard de l'administration a inspiré des réformes tendant à amoindrir ce caractère autoritaire.

■ L'acte administratif

Normalement édicté par les personnes publiques, l'acte administratif peut parfois avoir pour auteur une personne privée. Les personnes publiques prennent parfois des actes de droit privé.

a) Le critère organique

L'acte administratif émane en général d'une personne publique (gouvernant, fonctionnaire, élu local, autorité publique détentrice de la puissance publique). S'appliquant toujours aux règlements, ce principe comporte des exceptions. Certaines décisions non réglementaires sont des actes de droit privé, liés à l'exercice de la gestion privée (gestion du domaine privé et des services publics industriels et commerciaux).

Sont de droit privé les actes pris pour la gestion de biens appartenant à des personnes publiques mais non affectés à l'utilité publique (autorisation ou refus d'autorisation d'occuper ou d'utiliser une parcelle du domaine privé : *CE, sect., 15 févr. 1963, Chaussé*; refus d'une servitude de passage : *T. confl., 24 oct. 1994, Duperray et SCI Les Rochettes* ou d'une concession d'utilisation de l'eau d'une source : *CE, 14 janv. 1998, Épx Formwald*), et les décisions non réglementaires prises par les autorités publiques gestionnaires de services publics industriels et commerciaux (décisions intéressant les rapports du service avec son personnel, refus du maire d'autoriser le branchement d'un immeuble sur le réseau d'eau potable communal : *CE, 21 avril 1961, D^{me} Agnes*).

Sont des actes administratifs les décisions détachables de la gestion privée du service (refus du maire de faire respecter par l'exploitant le règlement du service : *CE, 14 janv. 1998, Cne de Toulon et Cie des eaux et de l'ozone*), les règlements pris pour l'organisation et le fonctionnement du service (fixation des tarifs : *26 juin 1989, Assoc. Études et Consommation CFTD*; *19 mai 2008, Synd. SUD-RATP*), ceux relatifs à la situation du personnel (*T. confl., 22 juin 1992, Abella*), les actes détachables de la gestion du domaine privé (décision de donner à bail ou refus de vendre un terrain du domaine privé : *CE, sect., 3 nov. 1997, Cne de Fougerolles*; refus de conclure un contrat sur le domaine privé : *T. confl., 5 mars 2012, Dewailly*; de réaliser des travaux sur une

parcelle en indivision avec un propriétaire privé : *CE, 25 sept. 1995, Gobert*), les règlements pris en vue du maintien de l'ordre public sur le domaine privé (*CE, 14 juin 1929, D^{le} Rogier*) et ceux déterminant le montant des loyers ou les catégories de personnes autorisées à chasser sur ce domaine (*CE, sect., 15 févr. 1963, Chaussé*).

b) Le critère matériel

Des personnes privées peuvent prendre des actes administratifs, lorsqu'elles ont reçu ce pouvoir pour l'exercice d'une mission de service public et été investies de prérogatives de puissance publique. Tel est le cas des comités d'organisation (*CE, ass., 31 juill. 1942, Monpeurt*), des ordres professionnels (*CE, ass., 2 avr. 1943, Bouguen*) et des associations ou sociétés gérant un service public administratif (*CE, sect., 13 janv. 1961, Magnier*).

Sont administratives les décisions prises par une institution privée dans l'accomplissement de la mission de service public qui lui est confiée et dans l'exercice de prérogatives de puissance publique (*T. confl., 2 mai 1988, Sté Georges Maurer*) et celles, réglementaires ou non, prises en vue de l'exécution du service public administratif confié à l'organisme (décisions des fédérations sportives agréées prononçant des sanctions disciplinaires : *CE, sect., 21 nov. 1976, Féd. frçse de cyclisme*, déterminant les règles de participation à des compétitions : *T. confl., 7 juill. 1980, Peschaud*, instituant une redevance pour agrément des articles utilisés lors des épreuves officielles : *CE, sect., 22 nov. 1974, FIFAS*, ou décisions d'associations communales de chasse agréées délimitant leur périmètre d'action : *7 juill. 1978, Vauxmoret*).

Sont de droit privé les décisions prises par ces organismes en vue de leur aménagement interne (*T. confl., 20 nov. 1961, Centre rég. de lutte contre le cancer Eugène Marquis*) ou en dehors de leur mission de service public (*CE, 19 mars 2010, Chotard*).

Sont en principe de droit privé les décisions des organismes de droit privé gérant un service public industriel et commercial (la règle vaut pour les décisions d'ordre individuel prises en vue de l'exécution du service public et celles concernant l'aménagement interne de ces organismes). Sont administratifs les règlements pris par ces organismes s'ils se rapportent à l'organisation du service public assuré (*T. confl., 15 janv. 1968, Cie Air France clépx Barbier*; *CE, sect., 23 juin 2010, Comité mixte à la production de la direction des achats d'EDF*; *11 févr. 2010, M^{me} Borvo : délibération du conseil d'administration de France Télévisions décidant de supprimer la publicité à la télévision*) et révèlent la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.

■ La décision exécutoire

Certains actes administratifs ne constituent pas des décisions, soit parce que leur auteur n'a pas entendu modifier la situation juridique existante (actes purement déclaratifs : vœux; actes

préparatoires : avis ; actes qui sont la suite d'une décision et n'y ajoutent rien : notification d'une décision), soit parce qu'ils sont privés d'effets de droits. Ainsi, les avis que l'Autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner, en application de l'article L.462-4 du Code du commerce ne constituent pas, en principe, des décisions faisant grief (*CE, 11 oct. 2012, Sté Casino Guichard Perrachon*).

a) Les mesures d'ordre intérieur

Ne constituant pas des décisions, elles sont insusceptibles de recours. Ne font pas grief les vœux, avis, recommandations, propositions, mises en demeure et actes types, sauf si leurs destinataires sont tenus de s'y conformer (mise en demeure assortie d'une menace de sanction).

Certaines visent à réglementer la discipline dans les établissements scolaires, pénitentiaires et dans l'armée. Le recours est admis lorsque la mesure entraîne soit une atteinte sensible à des libertés ou droits protégés – ce qui comprend l'aggravation sensible des conditions de vie de l'usager en un lieu fermé –, soit une atteinte substantielle à la situation statutaire ou administrative de l'intéressé – ce qui couvre en partie les éventuelles conséquences des mesures sur les perspectives de carrière ou d'évolution au sein de l'institution (*CE, ass., 17 févr. 1995, Marie et Hardouin* ; *28 mars 2011, garde des Sceaux, min. Justice* ; *ass., 14 déc. 2007, Boussouar, Planchenault, Payet*).

Certaines sont des actes préparatoires, dont l'illégalité est invocable à l'appui d'un recours formé contre la décision prise (délibération d'un conseil municipal en faveur de la création d'une ZAC : *CE, 22 mai 1987, Tête* ; engagement pris par un agent public de servir l'administration pendant un certain temps en contrepartie d'avantages financiers afin de préparer un concours, sa légalité pouvant être contestée à l'appui d'un recours contre l'acte en sanctionnant la méconnaissance : *CE, 13 janv. 1988, M^{lle} Antonini*).

b) Les circulaires

Les circulaires, instructions, notes de service contiennent normalement des recommandations, instructions, explications, adressées par les chefs de service, dont les ministres, à leurs subordonnés. L'administration n'est jamais tenue de prendre une circulaire pour interpréter l'état du droit en vigueur (*CE, 17 déc. 2008, Cots*).

Les véritables circulaires, qui interprètent les lois et règlements qu'elles mettent en œuvre, sont dénuées de caractère impératif et ne font pas grief. Le devoir d'obéissance interdit aux agents du service de les contester.

En revanche, les circulaires impératives à caractère général font grief. Le recours formé contre elles doit être accueilli si elles fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si compétemment prises, elles sont illégales pour d'autres motifs. Il en va de même si

l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure (CE, sect., 18 déc. 2002, *M^{me} Duvignères*). Il arrive que coexistent, au sein d'un même document, des dispositions impératives et d'autres qui ne le sont pas. Dans ce cas, le juge doit identifier ce qui constitue une prescription et ce qui n'est qu'une opinion, en se référant tant aux termes retenus qu'à leur objet (CE, 1^{er} févr. 2012, *Synd. USAJIUNSA*).

Le délai de recours contre la circulaire court à la date de sa publication (CE, 12 janv. 2009, *Synd. nat. pénitentiaire FO*).

c) Les lignes directrices

Par les lignes directrices (notion remplaçant celle de directive depuis CE, 19 sept. 2014, *Jousselin*), une autorité, investie d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice lui impose, en principe, l'examen des situations individuelles auxquelles il s'applique, définit des orientations générales auxquelles elle entend subordonner ses décisions, sans s'interdire cependant d'y déroger lorsqu'un dossier particulier ou l'intérêt général lui paraît l'exiger, afin de préserver l'égalité entre les citoyens, tout en assurant leur sécurité juridique. Les lignes directrices visent à faciliter, rationaliser l'action administrative, à assurer la cohérence dans la prise de décisions individuelles dans toute une série d'affaires et à préciser le contenu de celles-ci, définissent notamment des critères et des priorités, en particulier lorsqu'il s'agit d'accorder des aides en matière économique, sociale ou environnementale. Le chef de service donne ainsi à ses subordonnés, et se donne, une ligne de conduite.

L'arrêt *Crédit foncier de France* (CE, sect., 11 déc. 1970, et 29 juin 1973, *Sté Géa*) a déterminé le régime juridique des directives, qui leur est largement transposable. Contrairement au règlement, elles ne décident pas, elles orientent : l'autorité qui en est destinataire conserve sa liberté d'appréciation et peut déroger à la ligne fixée en raison de l'intérêt général ou de particularités du dossier (CE, sect., 18 nov. 1977, *Sté Entr. Marchand*). Elles n'emportent pas d'effet direct sur les administrés, ne modifient pas, par elles-mêmes, leur situation juridique et n'ont aucun caractère réglementaire. Elles sont insusceptibles de recours. Contrairement à la circulaire, elles sont opposables aux administrés et à l'administration. Les administrés sont en droit de s'en prévaloir devant l'administration et le juge, afin de contester des décisions injustifiées au regard des lignes directrices dont elles procèdent, parce que l'administration aurait dû les respecter, ou aurait dû y déroger. Ils peuvent exciper de l'illégalité des lignes directrices lors d'un recours contre une décision procédant de celles-ci.

■ **Décisions réglementaires et non réglementaires**

La distinction est d'importance car le régime juridique des décisions administratives se différencie en fonction de leur caractère réglementaire ou non.

a) La décision individuelle

Elle édicte une norme ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nommément désignées, privées ou publiques (permis de construire ou de conduire, nomination d'un agent public).

Une décision collective concerne plusieurs personnes nommément désignées, dont elle règle la situation en une seule fois (liste de candidats reçus à un concours, tableau d'avancement d'un corps de fonctionnaires, nomination des membres d'un organisme collégial).

b) L'acte réglementaire

Le règlement ne diffère guère de la loi du point de vue matériel. Il édicte une norme générale, s'adressant à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite par leur situation, statut ou fonction (décret fixant le statut du préfet, Code de la route).

Le règlement peut aussi bien revêtir un caractère temporaire, provisoire, que permanent.

Le refus d'édicter un règlement revêt un caractère réglementaire.

c) La décision *sui generis*

La décision *sui generis*, ou particulière (déclaration d'utilité publique, acte de tutelle, décrets de dissolution d'un conseil municipal, convoquant les électeurs en vue d'une élection, fixant la date d'ouverture d'un concours), n'est ni un acte individuel, ni un acte général. Son régime juridique emprunte à ceux de ces deux catégories d'actes.

2 Forme et élaboration des décisions administratives

■ Les formes

En principe, la décision exécutoire n'est assujettie à aucune forme déterminée : chaque autorité doit observer les formes qui lui sont prescrites (décrets pour le président de la République et le Premier ministre ; arrêtés pour les ministres, préfets et maires ; délibérations pour les assemblées). Mais, sauf disposition contraire, la décision peut être prise en dehors de toute forme, par un écrit ordinaire ou verbalement, gestuellement, tacitement. Il suffit que l'autorité compétente manifeste clairement sa volonté de produire un certain effet juridique.

Tout usager, dès lors qu'il s'est identifié, pourra adresser à l'État et à ses établissements publics à compter du 7 novembre 2015 et du 7 novembre 2016 aux autres autorités administratives, une demande, une déclaration, un document, une information ou une réponse par voie électronique (Ord. 2014-1330, 7 nov. 2014).

La décision implicite ou tacite revêt un caractère fictif : on suppose qu'une décision est intervenue au terme d'un délai dont le cours a été déclenché par une demande adressée à l'administration. Ce délai, insusceptible d'interruption ou de suspension, n'est pas franc (si la demande est parvenue à l'administration le 14 mars, le délai court à partir du 15 à 0 heure et expire le 15 mai à 24 heures ; à ce moment, la décision implicite est réputée intervenue).

La prise d'une décision expresse par l'administration n'empêche la formation d'une décision implicite d'acceptation que si cette décision expresse a été prise et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai de création de la décision implicite (*CE, sect., 24 janv. 1986, Mattéi et Maynard*).

Le silence gardé pendant « un certain temps », deux mois le plus souvent, par l'autorité administrative vaut en principe (les décrets d'application du 23 octobre 2014 énumèrent près de 1 125 exceptions) décision d'acceptation à compter du 12 novembre 2014 s'agissant des actes relevant de la compétence des administrations ou des établissements publics administratifs de l'État, et du 12 novembre 2015 s'agissant des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que de ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. La liste des procédures pour lesquelles le silence vaut acceptation est publiée sur le site internet Legifrance. Elle mentionne l'autorité à laquelle la demande doit être adressée, ainsi que le délai au terme duquel l'acceptation est acquise (art. 21-I, L. 12 avr. 2000). Si cette autorité informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations ou pièces exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, le délai ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces (*id.*, art. 20).

Le silence vaut toujours refus lorsque la demande :

- ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;
- ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;
- présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;
- dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;
- dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents (*id.*, art. 21-I).

Dans le cas où la décision demandée peut être acquise implicitement et doit faire l'objet d'une mesure de publicité à l'égard des tiers lorsqu'elle est expresse, la demande est publiée par les soins de l'administration, le cas échéant par voie électronique, avec l'indication de la date à laquelle elle sera réputée acceptée si aucune décision expresse n'est intervenue. La décision

implicite d'acceptation fait l'objet, à la demande de l'intéressé, d'une attestation délivrée par l'autorité administrative.

Plus de 40 décrets écartent, pour certaines décisions, l'application du nouveau principe eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Des décrets en Conseil d'État fixent un délai différent de celui de deux mois, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie (art. 21-I, L. 12 avr. 2000).

La décision expresse doit, lorsqu'elle émane d'une autorité individuelle, porter la signature de celle-ci, qui lui donne sa force juridique. Est irrégulier un permis de construire portant comme seule signature « le maire », mais l'obligation est satisfaite si l'auteur est identifiable : signature manuscrite lisible ou mention de l'acte indiquant le nom du signataire (*CE, 11 mars 2009, Cne d'Auvers-sur-Oise*). Si elle émane du président de la République ou du Premier ministre, elle doit de plus comporter les contreseings nécessaires. Les décisions des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 doivent comporter, outre la signature, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur (*CE, 30 déc. 2009, Cne du Canet-des-Maures*).

■ La procédure d'élaboration

Les textes ou la jurisprudence imposent aux autorités administratives des formalités variables selon les décisions : concertation entre administrations, consultations d'organismes (les instances administratives à caractère collégial peuvent délibérer « à distance » par visio-conférence ou conférence téléphonique, à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements, Ord. 2014-1329, 7 nov. 2014), enquêtes auprès des administrés... Ces règles devraient être réunies dans un Code des relations entre l'administration et le public (v. Ord. 12 nov. 2013). Ces procédés, visant à assurer la qualité de la décision et à donner des garanties aux intéressés, constituent la procédure administrative non contentieuse. L'irrégularité de la consultation d'un organisme n'entraîne l'annulation d'un acte que si elle a eu une influence sur le sens de la décision ou a privé les intéressés d'une garantie (*CE, ass., 23 déc. 2011, Danthony*). Lorsque la consultation est facultative, l'administration conserve la faculté d'apporter ultérieurement à son projet toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans devoir procéder à une nouvelle consultation (*CE, 4 juin 2012, Sté BT France*). Le défaut de saisine du Conseil d'État entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis. Cette illégalité constitue un moyen d'ordre public (*CE, 17 juill. 2013, Synd. nat. des professionnels de santé au travail*).

La loi du 11 juillet 1979 oblige à motiver (c'est-à-dire à mentionner les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement) les décisions individuelles défavorables (mesures de

police, mesures restrictives des libertés, sanctions, retrait ou abrogation d'une décision créatrice de droits) ou dérogeant à une règle générale. Le défaut de motivation entache la décision d'illégalité, sauf lorsqu'un secret protégé par la loi (Défense nationale) ou l'extrême urgence y fait obstacle, ou lorsqu'il s'agit d'une décision implicite. Dans ces deux derniers cas, l'auteur de l'acte doit faire connaître dans le mois les motifs de l'acte à l'intéressé qui les demande.

La validité d'une décision prise sur demande d'un administré est subordonnée à l'envoi à celui-ci d'un accusé de réception indiquant notamment le service ou l'agent chargé du dossier, le délai au terme duquel le silence vaudra acceptation ou refus, les recours ouverts contre ce dernier et, éventuellement, les pièces manquantes. Si l'autorité saisie est incompétente pour décider, elle doit transmettre la demande à l'autorité compétente. Lorsque le silence vaut acceptation, le délai court de la date à laquelle la demande est effectivement parvenue à l'autorité compétente.

Avant d'édicter une décision défavorable (obligatoirement motivée) son auteur doit provoquer les observations écrites de la personne visée et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (*CE, 3 avr. 2002, Sté Labo'life España*) – sauf si elle répond à une demande de l'intéressé – et entendre, sur leur demande, toutes les personnes que l'acte peut concerner. Ces règles comportent des exceptions (urgence, nécessités de l'ordre public et de la conduite des relations internationales, demandes répétitives ou abusives). Échappent à ces obligations les décisions intervenues dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents et celles soumises par une loi à une procédure contradictoire particulière.

3 L'application des décisions administratives unilatérales

Un principe fondamental, découlant de la présomption de légalité des actes administratifs, exige que les particuliers exécutent les décisions administratives. L'administration n'a pas à obtenir le consentement des intéressés pour les y contraindre. Elle dispose de moyens de coercition.

L'administration doit respecter ses propres décisions, tant qu'elles sont en vigueur. C'est ce que traduit l'adage *tu patere legem quam fecisti*. Les administrés peuvent en conséquence réclamer l'application des décisions prises par l'administration.

Parfois, l'exécution est laissée à la discrétion des particuliers (le bénéficiaire d'une autorisation – permis de conduire, de construire – a la liberté d'utiliser ou non la faculté à lui donnée); l'administration n'intervient que pour sanctionner d'éventuels abus.

Lorsque l'administration édicte une interdiction, elle n'intervient que pour sanctionner sa violation. Certaines décisions supposent une action positive de l'administration, notamment la prise de décisions subséquentes (nomination d'un agent public : installation, paiement du traitement...).

■ **L'exécution par les particuliers**

Pour contraindre le particulier à exécuter la décision administrative, l'administration n'a pas besoin de se faire délivrer un titre exécutoire par le juge.

a) La crainte de sanctions

Pour vaincre les résistances éventuelles, l'administration compte normalement sur la crainte de la sanction pénale : le particulier qui refuse d'exécuter est traduit devant le juge répressif, qui le condamne à la peine prévue. Ceci suppose qu'un texte ait érigé la désobéissance à l'acte administratif en infraction et précisé la sanction correspondante (cas de tous les règlements de police : art. R. 610-5, C. pén.).

La crainte de sanctions administratives pourra avoir le même effet indirectement contraignant (retrait du permis de conduire ou de cartes professionnelles).

b) Le recours à la contrainte

Si ces craintes ou l'application des sanctions ne suffisent pas à faire exécuter l'acte par le particulier, si aucun texte n'a prévu de sanction en cas de désobéissance, ou si la décision doit être exécutée d'urgence sans pouvoir attendre la mise en œuvre de la répression, l'administration peut recourir à la contrainte. C'est l'exécution d'office (mise en fourrière d'un véhicule en stationnement gênant sur la voie publique).

Si l'exécution implique un acte strictement personnel, l'administration peut user de la contrainte matérielle contre le particulier. C'est l'exécution forcée à proprement parler (ordre de réquisition d'un immeuble obligeant l'occupant à vider les lieux, exécuté de force).

On ne saurait laisser l'administration sans moyen de lutter contre la résistance des personnes privées. Mais, constituant une menace grave pour la sécurité juridique des particuliers, le recours à la contrainte obéit à des règles. Quelques lois l'autorisent expressément dans certains domaines (réquisitions militaires, mise en fourrière des véhicules).

Dans le silence des textes, la jurisprudence autorise l'exécution par la contrainte, en l'entourant de conditions précises (*T. confl.*, 2 déc. 1902, *Sté immob. de Saint-Just*).

Outre le cas où la loi la prévoit, deux hypothèses justifient légalement l'exécution forcée.

Dans la première, trois conditions doivent être réunies : la décision à exécuter doit trouver sa base dans un texte à portée générale, l'administration doit se heurter à une résistance réelle, elle ne doit pas disposer d'autres moyens de vaincre la résistance, les textes ne prévoyant ni sanction pénale (*Sté immob. de Saint-Just*), ni action judiciaire (*CE*, 12 mars 1909, *Cne de Triconville*), ni sanction administrative (*CE*, 23 janv. 1925, *Anduran*), ou les sanctions s'étant révélées inefficaces.

L'urgence justifie à elle seule le recours à l'exécution forcée ou d'office, sans autre condition. Elle autorise même l'administration à agir d'office, sans prise préalable de décision exécutoire (saisie d'un journal, lacération d'affiches, dangereux pour l'ordre public). C'est l'action d'office (*T. confl.*, 12 mai 1954, *Office publicitaire de France*).

En aucune hypothèse, les mesures prises ne sauraient légalement excéder le but recherché, sous peine de commission d'une voie de fait (*T. confl.*, 8 avril 1935, *Action frse*).

■ **Durée des effets de la décision exécutoire**

a) Entrée en vigueur

Les règlements entrent en vigueur lorsqu'ils ont reçu la publicité requise (publication des décrets au *JO*, des arrêtés ministériels au *JO* ou au *Bulletin officiel* du ministère, publication des actes des autorités locales au recueil de la collectivité territoriale et affichage). Avant publication, les règlements n'emportent aucun effet (*CE, sect.*, 25 janv. 1974, *Jean*).

D'autres mesures sont parfois nécessaires : transmission en préfecture ou en sous-préfecture des règlements des autorités locales, signalisation sur le terrain des règlements de police.

Les lois, ordonnances, décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs, sont publiés au *JO*, le même jour, sur papier et/ou sous forme électronique. Ils entrent en vigueur, sauf exception, le lendemain de leur publication (Ord. 20 févr. 2004).

Un règlement qui n'est pas entré en vigueur faute de publication produit néanmoins certains effets : il existe dès qu'il est signé (*CE, sect.*, 27 janv. 1961, *Daunizeau*). L'absence de publication ne le rend pas illégal. Un recours peut être formé contre lui et le juge peut l'annuler (*CE, sect.*, 26 juin 1959, *Synd. gén. des ingénieurs-conseils*), sa légalité s'appréciant à la date de sa signature. Il peut servir de fondement à des mesures réglementaires précisant ses modalités d'application (entrant elles-mêmes en vigueur au moment où le règlement leur servant de fondement entre en vigueur : *CE, 18 juill. 1913, Synd. nat. des chemins de fer*), mais non à des décisions individuelles (*CE, 7 janv. 1970, Chaze et Bussière*). Lorsqu'un règlement est devenu illégal en tant qu'il ne prévoit pas un dispositif que la loi imposait au pouvoir réglementaire d'adopter, le juge doit appliquer ce dispositif (*CE, sect.*, 25 févr. 2005, *M^{me} Barbier*).

Certaines décisions non réglementaires doivent être publiées ou affichées (déclarations d'utilité publique), d'autres notifiées aux intéressés et transmises en préfecture ou en sous-préfecture (actes des autorités locales). Les autres entrent en vigueur dès leur signature si elles sont favorables à leurs destinataires – en particulier de nature à leur conférer des droits (*CE, sect.*, 19 déc. 1952, *D^{le} Mattéi*) –, et ce même si certaines formalités sont prévues ; dès leur notification si elles sont défavorables à leurs destinataires (elles peuvent cependant créer des droits au profit de tiers dès leur signature).

En vertu du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, ceux-ci ne produisent d'effets que pour l'avenir (CE, 25 juin 1948, *Sté du Journal L'Aurore*). L'administration ne peut faire rétroagir un acte que si la loi l'a expressément autorisé (Cons. const., 24 oct. 1969). Un acte peut être illégal uniquement en tant qu'il est rétroactif.

b) Fin de l'application de l'acte

La décision peut fixer elle-même la durée de son application, explicitement (autorisation accordée pour x années) ou implicitement (interdiction d'une manifestation prévue à une certaine date, péremption d'un permis de construire). Ses effets cessent selon ces dispositions, elle devient caduque. Elle le devient aussi si elle est dépourvue d'exécution ou de notification pendant une période anormalement longue, retard imputable à l'administration seule (CE, 1^{er} avril 1998, *Préf. Yvelines*; sect., 26 mars 1999, *Villegas*). En principe, il n'y a pas de caducité sans texte. Cependant, un règlement qui n'est plus susceptible de recevoir aucune application, les situations qu'il entendait régir ayant disparu, est regardé comme caduc (CE, 12 mars 2014, *Cté harkis et vérité*).

La plupart des décisions ne prévoient pas leur terme.

En principe, *l'autorité administrative compétente pour modifier, abroger ou retirer un acte est celle qui, à la date de la modification, de l'abrogation ou du retrait, est compétente pour prendre cet acte et, le cas échéant, s'il s'agit d'un acte individuel, son supérieur hiérarchique* (CE, sect., 30 sept. 2005, *Iouane*).

Si l'auteur d'une décision individuelle créatrice de droits peut, faisant droit à une demande du bénéficiaire, la retirer ou l'abroger à tout moment, c'est à la condition de ne pas porter atteinte aux droits des tiers (CE, 2 févr. 2011, *Sté TV Numeric*).

1) L'abrogation met fin à l'existence de l'acte pour l'avenir uniquement

L'abrogation peut être totale ou partielle, explicite ou implicite. Un **acte illégal** peut être légalement abrogé, même si l'administration se méprend sur l'illégalité (CE, sect., 6 nov. 1959, *Coop. Laitière de Belfort*).

La *summa divisio* distingue actes créateurs de droits et actes non créateurs de droits.

● LES ACTES NON CRÉATEURS DE DROITS

Les **actes non créateurs de droits** peuvent toujours être abrogés, même pour simple opportunité (CE, ass., 10 mai 1968, *Cne de Brovès*). **Il n'y a pas de droit acquis au maintien d'un règlement.** Le règlement peut même être abrogé avant le terme qu'il s'est fixé (CE, 25 juin 1954, *Synd. nat. de la meunerie à seigle*; sect., 27 janv. 1961, *Vannier*). Le principe de sécurité juridique peut cependant imposer la prise de mesures transitoires (CE, 24 mars 2006, *KPMG*).

Il existe même une **obligation d'abroger les règlements illégaux ou sans objet**, dès leur édition

ou qui le sont devenus du fait d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait, sur demande de tout intéressé, ou d'office (CE, ass., 3 févr. 1989, *Cie Alitalia*, L. 12 avr. 2000, art. 16-1). Ne sont pas créateurs de droits et peuvent donc être abrogés les actes obtenus par fraude (CE, 29 nov. 2002, *Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille*) et les actes *sui generis*, par exemple les déclarations d'utilité publique (CE, ass., 22 févr. 1974, *Adam*).

Peuvent être abrogés les actes individuels qui n'ont pas créé de droits, telles que les nominations à des emplois à la décision du gouvernement ou les autorisations de police (CE, 22 déc. 1989, *Morin*; 4 juill. 1958, *Graff*). Un acte qui résulte d'une pure erreur matérielle est considéré comme dépourvu d'existence légale et peut être retiré au-delà du délai de quatre mois (CE, 28 déc. 2005, *Richevaux*), mais l'erreur doit être absolument certaine (CE, 7 janv. 2013, *Dupé*).

Il existe aussi une obligation d'abrogation des **actes non réglementaires** qui n'ont pas créé de droits, mais uniquement s'ils sont devenus illégaux du fait d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton (CE, sect., 30 nov. 1990, *Assoc. Les Verts*; 30 juin 2006, *Sté Neuf Télécom*; 24 oct. 2012, *Cne de Saint-Ouen*).

Une requête en annulation du refus opposé par l'administration d'abroger un texte est dépourvue d'objet dès lors que les dispositions de ce texte ne sont plus susceptibles de recevoir aucune application du fait de l'entrée en vigueur d'un nouveau texte, et ce même en l'absence d'abrogation explicite (CE, 10 oct. 2012, *SNC Alain Foulon*).

- LES DÉCISIONS EXPLICITES CRÉATRICES DE DROITS

Les **décisions explicites créatrices de droits** ne peuvent être abrogées que pour illégalité et sous réserve de respecter les droits acquis qui en sont résultés.

Ces décisions doivent être abrogées dans les quatre mois à partir de leur édicton (CE, sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*).

Lorsqu'un **acte** est **soumis à des conditions**, il peut être abrogé si ces conditions ne sont plus remplies (CE, 7 août 2008, *Crédit coopératif*).

Les **actes pécuniaires**, dont l'octroi est soumis à des conditions liant l'administration, qui sont créateurs de droits, peuvent néanmoins être abrogés lorsque ces conditions ne sont plus remplies. De même, une décision explicite légale créatrice de droits peut être abrogée par la prise d'un acte contraire, c'est-à-dire un acte pris dans le respect des mêmes règles de compétence, de procédure et de forme. Ainsi, la révocation d'un fonctionnaire peut intervenir légalement pour faute grave, à la suite d'une procédure disciplinaire régulière.

Les **circulaires et instructions signées avant le 1^{er} mai 2009** sont réputées abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site internet prévu par le décret du 8 décembre 2008, à l'exception de celles publiées avant la même date dont la loi permet à un administré de se prévaloir (CE, 16 avr. 2010,

Azelvandre). Une circulaire non mise en ligne, ou tardivement, sur ce site est réputée abrogée, sans que sa mise en ligne ultérieure puisse la remettre en vigueur (*CE, 23 févr. 2011, Assoc. La CIMADE*).

Abrogation des actes administratifs

Actes non créateurs de droits	
Règlements	Actes non réglementaires
<p>Possible</p> <ul style="list-style-type: none"> - pas de droit au maintien d'un règlement ; - possibilité d'abrogation avant le terme que le règlement s'est fixé (<i>CE, Synd. nat. de la meunerie à seigle; Vannier</i>) ; - le principe de sécurité juridique peut imposer la prise de mesures transitoires (<i>CE, KPMG</i>). 	<p>Possible</p>
<p>Obligatoire</p> <p>Si le règlement est illégal ou sans objet (L. 12 avr. 2000, art. 16-1)</p>	
Actes créateurs de droits	
Légaux	Illégaux
<p>Impossible</p> <p>Sauf acte contraire</p>	<p>Possible</p> <p>Sous conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les 4 mois de la prise de l'acte (<i>CE, Coulibaly</i>) ; - si acte soumis à des conditions : si celles-ci ne sont plus remplies (<i>CE, Crédit coopératif</i>) ; - si acte pécuniaire soumis à des conditions : si celles-ci ne sont plus remplies (<i>CE, M^{me} Soulier</i>).

2) Le retrait fait disparaître l'acte rétroactivement

L'acte prononçant le retrait doit être signé et notifié avant l'expiration du délai de recours. En principe, a compétence pour modifier, abroger ou retirer un acte administratif l'autorité qui, à la date de la modification, de l'abrogation ou du retrait, est compétente pour prendre cet acte et, le cas échéant, pour un acte individuel, son supérieur hiérarchique (*CE, sect., 30 sept. 2005, Ilouane*).

Les règles du retrait diffèrent selon que l'acte est ou non créateur de droits d'une part, légal ou illégal d'autre part.

Certains actes non réglementaires favorables ne créent pas de droits ; une décision défavorable peut en créer. Ne créent pas de droits les décisions recognitives, l'administration constatant une situation ou l'existence de droits sans disposer d'un quelconque pouvoir d'appréciation (délimitation du domaine public naturel, relevé de notes, allocation d'une somme d'argent dont l'attribution constitue un droit pour le bénéficiaire), les autorisations précaires (de police, d'occupation privative du domaine public), les décisions juridiquement inexistantes (nominations et promotions pour ordre, décisions obtenues par fraude), les déclarations d'utilité publique (CE, ass., 22 févr. 1974, *Adam* ; ass., 10 mai 1968, *Cne de Brovès*), les décisions défavorables (refus d'autorisation).

Cependant, certaines décisions défavorables à leurs destinataires créent des droits au profit de tiers (révocation d'un fonctionnaire, refus de nommer, titulariser, promouvoir, réintégrer un fonctionnaire, refus d'autorisation de licenciement, arrêté de cessibilité).

- LES DÉCISIONS CRÉATRICES DE DROITS

Les **décisions créatrices de droits** ne peuvent être retirées lorsqu'elles sont légales.

Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire (pour substituer à la mesure retirée une mesure en principe plus favorable : CE, avis, 6 juill. 2005, *Corcia*), l'administration ne peut retirer une **décision individuelle explicite créatrice de droits**, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant son édicton (CE, ass., 26 oct. 2001, *Ternon* ; 21 nov. 2012, *Région Languedoc-Roussillon*). Le délai de recours court de la signature de l'acte. Seule la décision de retrait doit être prise dans le délai de quatre mois. Elle peut être notifiée après ce même délai (CE, sect., 21 déc. 2007, *Sté Bretim*).

Des exigences constitutionnelles peuvent exclure l'application de ce régime de droit commun du retrait. Ainsi, le principe d'indépendance des magistrats ne permet de revenir sur une mesure de nomination d'un magistrat que dans le respect d'une procédure spécifique (CE, sect., 1^{er} oct. 2010, *M^{me} Tacite*). Une décision portant concession d'une pension ne peut pas être retirée à la demande de son bénéficiaire une fois devenue définitive (CE, 22 juin 2012, *Grillot*).

Les **décisions individuelles implicites créatrices de droits** obéissent à un autre régime.

Celles qui valent acceptation (permis de construire tacite, autorisation tacite de défrichement ou d'équipement commercial...) peuvent être retirées, si elles ont fait l'objet d'un recours en annulation, pendant toute la durée de l'instance, qu'elles aient ou non fait l'objet d'une publicité. Si elles ont fait l'objet d'une publicité et n'ont pas fait l'objet d'un recours contentieux, elles peuvent être retirées tant que le délai du recours contentieux n'est pas expiré. Celles qui n'ont fait l'objet ni d'une publicité ni d'un recours contentieux peuvent être retirées dans un délai de deux mois à compter de leur édicton (L. 12 avril 2000, art. 23 ; CE, avis, 12 oct. 2006, *M^{me} Cavallo épouse Cronier*).

Les décisions qui valent rejet peuvent être retirées dans les conditions de la jurisprudence *Dame Cachet* (CE, 3 nov. 1922), c'est-à-dire dans le délai du recours contentieux et, lorsqu'un recours

contentieux a été formé, tant que le juge n'a pas statué, dans les limites des demandes du requérant et sans porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a été ni attaquée ni rapportée dans les délais.

● LES DÉCISIONS NON CRÉATRICES DE DROITS

Le retrait des *actes administratifs individuels illégaux non créateurs de droits* est possible sans condition de délai. Ne sont pas créatrices de droits, et peuvent donc être retirées à tout moment, les décisions obtenues par fraude (CE, 29 nov. 2002, *Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille*), les autorisations de police, les nominations à des emplois à la décision du gouvernement, les actes recognitifs ou déclaratifs, les actes résultant d'une pure erreur matérielle (CE, 7 janv. 2013, *Dupé*).

Une *décision administrative accordant un avantage financier* crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration était tenue de refuser cet avantage. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, celle-ci ne peut dès lors retirer sa décision explicite, hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, que dans le délai de quatre mois suivant son édicton (CE, sect., 6 nov. 2002, *M^{me} Soulier*). Pour l'application de ces règles, doit être assimilée à une décision explicite accordant un avantage financier celle qui, sans avoir été formalisée, est révélée par des agissements ultérieurs ayant pour objet d'en assurer l'exécution (CE, avis, 3 mai 2004, *Fort*; 25 juin 2012, *Office nat. de la chasse et de la faune sauvage*). L'avis *Fontenille* (CE, sect., 12 oct. 2009) distingue plus nettement les décisions accordant un avantage financier, créatrices de droits, des mesures qui procèdent à la liquidation d'une créance, qui ne le sont pas. L'avis insiste sur la notion de décision explicite. Cependant, une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage et il en va de même, dès lors que le bénéfice de l'avantage en cause ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement.

L'autorité compétente pour délivrer un agrément ou une carte professionnelle valant autorisation d'exercer une activité réglementée dispose par là même du pouvoir de retirer cet agrément ou cette carte professionnelle lorsque son titulaire cesse de remplir les conditions mises à son octroi (CE, 6 déc. 2012, *M. P.*).

Le retrait des *actes administratifs individuels légaux* n'est en principe pas possible.

En revanche, *il n'existe pas de droit acquis au maintien d'un règlement* (CE, ass., 1^{er} juill. 1988, *Avesques*; 6 oct. 2008, *Cie des architectes en chef des monuments historiques*). Pour ceux-ci s'applique le régime issu de la jurisprudence *Dame Cachet*. L'autorité administrative peut légalement rapporter un tel texte si le délai du recours contentieux n'est pas expiré au moment où elle édicte le retrait du texte illégal ou si celui-ci a fait l'objet d'un recours gracieux ou contentieux formé dans ce délai (CE, 19 mars 2010, *Synd. des cie aériennes autonome*). A été admis le

retrait sans condition de délai, même pour opportunité, d'un règlement n'ayant donné lieu à aucun commencement d'application (CE, 21 oct. 1966, *Sté Graciet*; 4 déc. 2009, *M^{me} Lavergne*).

Retrait des actes administratifs

Actes créateurs de droits		
Légaux : non (CE, <i>Ternon</i>)	Illégaux : oui	
Sauf : - dispositions législatives ou réglementaires contraires ; - ou à la demande du bénéficiaire, sous réserve de préserver les droits des tiers.	Décisions individuelles explicites : oui Dans les 4 mois de leur édicition (CE, <i>Ternon</i>) Si elles sont illégales (CE, <i>Région Languedoc-Roussillon</i>)	Décisions individuelles implicites (L. 12 avr. 2000, art. 23 ; CE, <i>M^{me} Cavallo, épouse Cronier</i>) a) <i>valant acceptation : oui</i> - si recours contentieux : pendant la durée de l'instance ; - si publicité : dans le délai de recours ; - si ni recours, ni publicité : dans les 2 mois de leur édicition. b) <i>valant rejet : oui</i> - dans le délai du recours contentieux ; - si recours : • pendant la durée de l'instance, • dans la limite des conclusions du requérant, • et dans le respect des droits acquis.
Actes non créateurs de droits		
Légaux : non	Illégaux : oui	
Sauf : Règlements (CE, <i>Avesques</i>) : dans les conditions de <i>Dame Cachet</i> et même pour opportunité	À tout moment	

Les contrats administratifs

CHAPITRE 5

Au moyen du contrat, l'accord de volontés des intéressés crée une situation juridique nouvelle. L'administration utilise ce procédé sous deux formes : contrats identiques à ceux que conduit les particuliers entre eux ou contrats administratifs. Il existe deux grands principes directeurs du droit des contrats : la liberté contractuelle d'une part et l'objectif de stabilité des relations contractuelles et l'exigence de loyauté d'autre part (CE, ass. 28 déc. 2009, Cne de Béziers).

Certains contrats passés par l'administration sont soumis au droit privé et relèvent de la compétence du juge judiciaire. Telle est la règle pour les services industriels et commerciaux.

D'autres contrats sont soumis à des règles différentes de celles qui régissent les contrats ordinaires. Ces contrats administratifs relèvent de la compétence du juge administratif. Les plus anciens et les plus importants d'entre eux sont prévus et réglementés par des textes, au moins partiellement. La jurisprudence a complété ces règles et dégagé un corps de principes communs, constituant la théorie générale des contrats administratifs, s'appliquant même en dehors des contrats spéciaux, réglementés par les textes.

Les principaux contrats administratifs sont les marchés publics, les délégations de service public et les contrats de partenariat. L'affermage, variante de la concession, est le contrat par lequel un ouvrage déjà existant est confié à un tiers, le fermier, chargé de son entretien et de son exploitation. S'y ajoutent les emprunts et les offres de concours, et tout un ensemble de contrats innommés, passés selon les combinaisons les plus diverses. Les marchés publics sont régis par le Code des marchés publics (CMP) qui les définit comme les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées, par les personnes morales de droit public autres que les établissements publics industriels et commerciaux, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures ou de services. L'objet des marchés publics est la réalisation de travaux, fournitures et services (CE, 4 nov. 2005, Sté Jean-Claude Decaux).

Les conventions de délégation de service public ont pour objet de confier au cocontractant l'exploitation d'un service public, la rémunération du délégataire étant substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Leur régime est issu de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin. Les conventions d'exploitation des casinos sont des délégations de service public, même si les jeux ne sont pas un service public (*CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche*). Le mode de rémunération du concessionnaire doit être conçu de sorte qu'il prenne en charge le risque lié à l'exploitation du service (v. directive 2014/23, 26 févr. 2014). Normalement, la durée de la concession ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire afin de couvrir les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis (id., art. 18).

Les contrats de partenariat (Ord. 17 juin 2004) sont les contrats par lesquels une personne publique confie à un tiers une mission globale relative au financement, à la construction, à l'entretien, à la maintenance, à la gestion ou à l'exploitation d'équipements nécessaires au service public. La rémunération du contractant s'échelonne sur la durée du contrat, laquelle est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Il s'agit d'une forme juridique intermédiaire entre le marché public et la délégation de service public. Le Conseil d'État a admis la légalité de la création d'une mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (*CE, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris*). La qualification de contrat administratif entraîne l'application d'un régime juridique spécifique.

1 Les critères du contrat administratif

De prime abord, on peut hésiter sur le caractère d'un contrat passé par l'administration. Aucun critère formel ne permet à lui seul de reconnaître le contrat administratif. On doit d'abord rechercher si un texte résout la question et, à défaut, appliquer les critères jurisprudentiels.

Ces critères s'appliquent à tout contrat, notamment de recrutement d'agents conclus entre des personnes publiques ou privées françaises en France (*CE, 25 juill. 2008, Institut européen d'archéologie sous-marine ; 14 avr. 2010, Vanderhoven*).

■ La qualification législative

Des contrats, même passés entre des personnes privées, sont administratifs par détermination de la loi : marchés de travaux publics (L.28 pluviôse an VIII), contrats comportant occupation du domaine public et ventes d'immeubles de l'État (CGPPP, art. L.3331-1), ou contrats de partenariat...

La loi MURCEF du 11 décembre 2001 pose en principe que les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs, même s'ils sont passés sans formalité préalable (CE, avis, 29 juill. 2002, Sté MAJ Blanchisseries de Pantin). Les contrats visés par l'article 2 de la loi MURCEF sont ceux qui entrent dans le champ d'application du Code des marchés publics, tel qu'il est notamment défini par ses articles 1^{er} à 3, alors même qu'ils seraient passés en méconnaissance des règles prévues par le code (T. confl., 18 févr. 2013, Préfet de Paris ; Sté Locam c/Collège Inter Armées de Défense et Agent judiciaire du Trésor). Le mandat de vente exclusif d'un bien appartenant au domaine privé d'une commune est un marché public (T. confl., 14 mai 2012, Cne d'Egry). Il existe aussi des contrats de droit privé par qualification de la loi. Mais un marché passé par des personnes privées appliquant spontanément le Code des marchés publics alors qu'il ne s'impose pas reste de droit privé (T. confl., 17 déc. 2001, Sté Rue Impériale de Lyon).

Le juge se reconnaît le pouvoir de requalifier le contrat (CE, avis, 16 mai 2001, M^{lle} Joly, M^{lle} Padroza).

■ Les critères jurisprudentiels

La jurisprudence s'attache à trois éléments : les parties au contrat, l'objet et les clauses du contrat. Un contrat ne peut être administratif que si l'une des parties au moins est une personne morale de droit public. Il doit de plus répondre à un second critère, alternatif (T. confl., 7 juill. 1980, Sté d'exploitation touristique de la Haute-Marne ; 21 mars 1983, UAP) : l'objet du contrat doit se rattacher à l'exécution même du service public ou contenir une clause exorbitante du droit commun.

Si ces critères demeurent la base du droit positif, leur application se révèle souvent délicate, la jurisprudence et la législation y apportant des exceptions et des nuances.

a) Le critère organique : les parties au contrat

Un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif (T. confl., UAP). Il est présumé administratif, les personnes publiques agissant généralement selon les modes de la gestion publique. Cette exigence s'apprécie, sauf disposition législative contraire, à la date de conclusion du contrat. La transformation d'une des parties en cours d'exécution du contrat reste en principe sans incidence sur la nature de celui-ci (T. confl., 16 oct. 2006, Caisse centrale de réassurance c/Mutuelle des architectes frçs). La présomption est renversée lorsque, eu égard à son objet, le contrat ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé (CE, 1^{er} mars 2000, Cne Morestel ; 3 nov. 2003, UGAP).

En principe, un contrat conclu entre deux personnes privées n'est pas administratif (CE, 13 déc. 1963, *Synd. des praticiens de l'art dentaire du dpt du Nord*; T. confl., 3 mars 1969, *Sté Interlait*), même si l'une d'elles agit en vue de l'exécution d'un service public, même si le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun (CE, 20 déc. 1961, *Sté de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur*; T. confl., 9 févr. 1994, *Sté Autoroutes Paris-Rhin-Rhône*) et se réfère au Code des marchés publics et aux cahiers des charges des marchés de l'État, a pour objet l'exécution de travaux publics ou l'exécution même d'un service public administratif (T. confl., 20 janv. 1986, *Sté Laurent Bouillet*). La règle a valeur législative (T. confl., 26 juin 1989, *SA Cie gén. d'entr. de chauffage*). Le contrat passé par un concessionnaire d'un ouvrage public en vue de l'entretien de celui-ci est de droit privé (T. confl., 9 juill. 2012, *Cie des eaux et de l'ozone*), de même que celui signé par une personne de droit privé pour des travaux sur un ouvrage public (T. confl., 16 juin 2014, *Sté d'exploitation de la Tour Eiffel c/ Sté Séchaud-Bossuyt*).

Le principe souffre exception : est administratif le contrat passé entre une personne privée et un organisme de droit privé chargé d'un service public, s'il apparaît comme ayant été conclu « pour le compte » d'une personne publique. L'organisme privé est considéré comme agissant au lieu et place d'une personne publique, qui a fait conclure le contrat (cas de la construction des routes nationales... qui appartient par nature à l'État et qui est traditionnellement exécutée en régie directe : T. confl., 8 juill. 1963, *Sté Entr. Peyrot*, et auxquelles le juge assimile les autoroutes). Cette exception ne s'applique qu'aux travaux de voirie (CE, 21 juill. 1972, *Entr. Ossude*; T. confl., 12 nov. 1984, *SEM du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines*).

Est administratif le contrat par lequel un entrepreneur privé contracte avec un autre en vertu d'un mandat, explicite ou implicite, d'une personne publique et pour le compte de celle-ci (CE, 30 mai 1975, *Sté d'équip. région montpelliéraine*; T. confl., 7 juill. 1975, *Cne d'Agde*; 10 mai 1993, *Sté NERSA*; CE, 3 juin 2009, *Aéroports de Paris*). Il semble en être de même en présence d'une personne privée « transparente » créée par une personne publique (CE, 21 mars 2007, *Cne de Boulogne-Billancourt*).

Le Tribunal des conflits (8 juill. 2013, *Sté d'exploitation des énergies photovoltaïques*) a rappelé que les contrats conclus entre des personnes privées sont en principe des contrats de droit privé, et ajouté « hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public ».

Un contrat entre une personne publique et une personne privée, ou entre deux personnes privées dont l'une agit au lieu et place d'une personne publique peut ainsi être administratif. Encore faut-il que l'un des deux autres critères soit rempli : *le contrat doit apparaître comme un acte de gestion publique à raison soit de ses clauses, soit de son objet, soit, exceptionnellement, de son régime.*

b) Le critère matériel ou alternatif

Ce critère a perdu quantitativement de son importance, la loi MURCEF conférant un caractère administratif aux contrats obligatoirement soumis au Code des marchés publics ou passés en exécution de ce code (CE, 3 juin 2009, OPAC du Rhône). Le critère des clauses exorbitantes du droit commun résulte a contrario de l'arrêt *Société des granits porphyroïdes des Vosges* (CE, 31 juill. 1912) : est de droit privé le contrat conclu par une ville pour l'achat de pavés, livrés selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers, c'est-à-dire ne contenant pas de clause exorbitante, selon l'expression dégagée plus tard. Par l'inclusion dans le contrat de telles clauses, dérogoires au droit commun, les parties manifestent leur volonté de se soustraire au droit civil (CE, 10 mai 1963, *Sté La Prospérité fermière*).

Est exorbitante la clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs (T. confl., 13 oct. 2014, SA AXA France IARD).

Le critère de l'exécution même d'un service public a été mis à l'honneur par l'arrêt *Époux Bertin* (CE, sect., 20 avr. 1956 : le contrat charge des particuliers d'assurer la nourriture de ressortissants soviétiques regroupés dans un centre de rapatriement organisé après la guerre), complété par l'arrêt *Sté des transports Gondrand* (CE, sect., 11 mai 1956). Le rapprochement de ces arrêts fait apparaître une distinction entre les contrats relatifs à l'exécution même d'un service public, administratifs par leur objet (CE, 8 juin 1994, *Sté Codiam*), et ceux conclus pour les besoins des services publics, ne l'étant que s'ils contiennent des clauses exorbitantes (T. confl., 23 nov. 1998, *Bergas*).

Sont administratifs en raison de leur objet les contrats de délégation de service public, notamment les concessions de service public, dont l'objet consiste à confier au cocontractant de l'administration la charge d'assurer tout ou partie de l'exécution d'un service public. Seule une personne publique peut passer un contrat concédant un service public (T. confl., 24 juin 1996, *Préf. Essonne*). Est de même administrative une convention dont l'objet est l'exécution même du service public de logement des étudiants (CE, 8 oct. 2010, *Sté d'HLM Un toit pour tous*).

Certains contrats passés avec les usagers permettent d'assurer les prestations du service public administratif. Ils constituent une modalité d'exécution du service : l'administration contracte avec des particuliers au lieu de prendre à leur encontre des décisions unilatérales (CE, sect., 20 avr. 1956, *Cts Grimouard* : reboisement de propriétés privées ; T. confl., 22 avr. 1985, *Coujard de Laplanche* : prêt de réinstallation consenti par le Crédit foncier de France à des Français d'outre-mer).

Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi (*T. confl.*, 25 mars 1996, *Préf. rég. Rhône-Alpes, Berkani c/CROUS Lyon-Saint-Étienne*), sauf si une loi attributive de compétence juridictionnelle fait obstacle à la mise en œuvre de ce principe (*T. confl.*, 23 nov. 2009, *M^{me} Tourdot c/Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis*).

Des contrats sont administratifs en raison de leur régime juridique exorbitant. Ils occupent une place à part car, en règle générale, le régime juridique est la conséquence de la qualification du contrat. Mais le régime juridique de certains contrats est prédéterminé (*T. confl.*, 24 avril 1978, *Sté boulangerie de Kourou* : contrats passés par le CNES pour se ravitailler en pain en Guyane). La jurisprudence *Sté d'exploitation électrique de la rivière du Sant* (*CE, sect.*, 19 janv. 1973) a été abandonnée (*T. confl.*, 13 déc. 2010, *Sté Green Yellow c/EDF*), EDF étant devenue une société commerciale, mais la loi du 12 juillet 2010 soumet à nouveau ces contrats à un régime exorbitant.

Un contrat accessoire d'un contrat administratif l'est aussi (*T. confl.*, 22 juin 1998, *Agent judiciaire du Trésor c/Migliarina* : contrat de cautionnement d'un contrat administratif).

2 Le régime juridique du contrat administratif

Ce régime résulte des textes et de la jurisprudence et possède des traits communs avec le droit privé (comme les conditions de validité du contrat). La jurisprudence constitue la source essentielle des règles relatives à l'exécution des contrats et aux responsabilités qu'elle peut engager. Ces règles traduisent la position de supériorité de l'administration.

■ La formation du contrat administratif

L'administration ne dispose pas toujours de la faculté de choisir entre le contrat et l'acte unilatéral. Elle doit procéder par voie unilatérale lorsque les mesures à prendre intéressent les objets en vue desquels elle est investie du pouvoir réglementaire (*CE, sect.*, 20 janv. 1978, *Synd. nat. de l'enseignement techn. agric. privé*), lorsqu'il s'agit de mesures tendant au maintien de l'ordre public (*CE*, 29 déc. 2007, *Cne d'Ostricourt* : surveillance de la voie publique) ou de tâches inhérentes à l'exercice de ses missions de souveraineté par l'État (*Cons. const.*, 29 déc. 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*).

La capacité de contracter est liée à la personnalité morale, l'État s'engageant pour les services non personnalisés. Les textes déterminent, pour chaque personne morale, les autorités compétentes pour l'engager, leur rôle dans la procédure contractuelle, les formes du consentement, les contrôles exercés... Ils limitent la liberté de choix de la nature du contrat. Ainsi, dans une

commune, le conseil municipal a normalement compétence pour approuver le choix du titulaire d'un marché (CE, 13 oct. 2004, *Cne Montélimar*).

La passation d'un marché public est soumise à des règles de mise en concurrence et de publicité définies par le Code des marchés publics, qui organise les modes de passation des marchés. La forme du contrat est libre, sauf disposition spéciale. Le contrat est le plus souvent écrit, mais un contrat administratif peut être verbal (v. *Épx Bertin*). Les contrats administratifs ne sauraient méconnaître les dispositions législatives d'ordre public (CE, 8 avr. 2009, *Cne d'Olivet*).

a) Le choix du cocontractant

Le choix du cocontractant est libre dans les contrats où l'*intuitu personae* joue un rôle essentiel, comme la concession de service public (CE, *ass.*, 14 févr. 1975, *Épx Merlin*; *ass.*, 16 avr. 1986, *Cie luxembourgeoise de télédiffusion*; 17 déc. 1986, *Sté Hit TV et Synd. de l'armagnac et des vins du Gers* : il n'appartient pas au juge d'apprécier l'opportunité du choix fait par le Gouvernement du concessionnaire d'un service public, choix purement discrétionnaire, soumis au strict contrôle minimum du juge). Les dérogations au principe de liberté contractuelle sont interprétées strictement par le juge (CE, 28 janv. 1998, *Sté Borg Warner*; *Cne d'Olivet*).

Le juge prend en compte les exigences du droit de la concurrence lorsqu'il contrôle le choix du cocontractant par l'administration (CE, *sect.*, 3 nov. 1997, *Sté Million et Marais*).

b) Les modes de passation

Les délégations de service public sont soumises aux mêmes principes que les marchés publics, à la loi Sapin du 29 janvier 1993 s'agissant des concessions de travaux publics, à la directive du 26 février 2014 s'agissant des concessions de service public. Dans le cas d'une délégation de service public, doit être assuré le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, afin de satisfaire aux exigences de la concurrence et de l'emploi optimal des deniers publics. Toutes les délégations de service public sont soumises à une publicité préalable, le cas échéant au niveau communautaire. Le Conseil d'État impose en outre une obligation générale d'information des candidats sur les critères de sélection des offres, avant le dépôt de celles-ci (CE, 23 déc. 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*). Dans les autres cas, principalement celui des marchés publics, outre ces principes, qui trouvent leur pleine application (CE, *sect.*, 30 janv. 2009, *ANPE*), d'autres exigences procédurales, posées par la jurisprudence en droit interne (*Cons. const.*, 26 juin 2003, *Contrats de partenariat*; CE, 27 juill. 2001, *CAMIF*), la CJUE (7 déc. 2000, *Telaustria*) et diverses directives européennes, doivent être respectées.

Les **marchés publics passés par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics** sont régis par le Code des marchés publics. La *procédure formalisée* est obligatoire pour les marchés excédant certains seuils (5 186 000 € pour les marchés de travaux et 134 000 € pour les marchés de fournitures et de services de l'État et 207 000 € pour les marchés des collectivités territoriales). Ces marchés doivent faire l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence publié aux niveaux national et européen.

L'*appel d'offres* est la procédure de droit commun. La personne publique choisit l'attributaire sans phase de négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. L'appel d'offres peut, au choix de la personne publique, être ouvert (toute personne peut remettre une offre) ou fermé (seules les personnes préalablement sélectionnées peuvent déposer une offre). Une commission d'appel d'offres examine les propositions et retient l'offre la plus avantageuse économiquement. Elle peut prendre en compte des critères sociaux et environnementaux.

Dans la *procédure négociée*, utilisée en cas d'urgence impérieuse ou d'appel d'offres infructueux, le pouvoir adjudicateur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques.

Dans la *procédure de dialogue compétitif*, possible pour les marchés complexes, la personne publique engage des négociations avec les candidats avant la remise des offres, afin de définir la solution la plus adaptée à ses besoins.

La *procédure adaptée* est applicable pour les marchés inférieurs aux seuils précités mais supérieurs à 15 000 € (marchés à procédure adaptée ou MAPA). La personne publique fixe librement les modalités de mise en concurrence selon les caractéristiques du marché. Selon le montant du marché, une publicité est ou non obligatoire au niveau national ou au niveau local seulement.

Les marchés inférieurs à 15 000 € sont dispensés de formalités, le pouvoir adjudicateur devant toutefois respecter les principes fondamentaux de la commande publique, notamment de non-discrimination, d'égal accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures (CE, 10 févr. 2010, Perez).

Les **autres pouvoirs adjudicateurs** (toute personne sous influence publique) doivent respecter les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005.

Les **contrats de partenariat** doivent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou une procédure négociée, selon le montant et les caractéristiques du contrat (Ord. 17 juin 2004, art. 5).

c) Les atteintes à l'égalité des contractants

L'administration détermine unilatéralement toutes les clauses du contrat. Le particulier ne manifeste son initiative que dans l'élaboration du prix, lorsque le contrat en comporte un. Sa seule liberté consiste à accepter ou refuser les conditions proposées par l'administration.

Des cahiers des charges types établis par l'administration déterminent les conditions d'exécution des marchés. Les cahiers des clauses administratives générales fixent les dispositions administratives applicables par catégorie de marchés ; les cahiers des clauses techniques générales, les dispositions techniques applicables à toutes les prestations de même nature. Ils constituent des documents généraux. Les cahiers des clauses administratives particulières et les cahiers des clauses techniques particulières sont des documents particuliers propres à chaque marché, qui ne régissent effectivement que les marchés s'y référant expressément, dans la mesure où il n'y est pas dérogé (CE, 14 déc. 1988, *Assistance Publique – Hôpitaux Marseille*). Leurs clauses revêtent alors un caractère contractuel et s'ajoutent à celles relatives au prix et à l'objet du marché.

Dans le cas des délégations de service public, une convention et un cahier des charges, reprenant parfois des actes types, sont élaborés.

■ L'exécution des contrats administratifs

Le titulaire du marché est tenu de l'exécuter personnellement. Ce principe s'accommode de la sous-traitance de certaines parties du marché. Les sous-traités, contrats de droit privé par lesquels le cocontractant confie à d'autres entreprises privées l'exécution de certaines parties du contrat, doivent être autorisés par l'administration.

L'administration dispose à l'égard de son cocontractant de prérogatives sans équivalent dans les contrats de droit privé. Elles se manifestent à l'occasion de l'exécution normale du contrat et constituent aussi des sanctions de l'inexécution ou d'une mauvaise exécution de celui-ci. Elles rencontrent une limite sur le terrain financier.

a) Les prérogatives de l'administration

L'administration les détient en toute hypothèse, même si elles ne figurent pas dans les stipulations contractuelles, et ne peut y renoncer. En cas d'exécution normale du contrat, l'administration a le droit d'exiger que son cocontractant remplisse ses obligations, telles que prévues au contrat, seule la force majeure lui permettant de s'en dégager. Si elle fait disparaître l'objet même du contrat, ce dernier est résilié de plein droit. Dans les autres cas, le cocontractant peut s'en prévaloir pour demander au juge la résiliation du contrat.

En règle générale, le contrat réserve à l'administration le pouvoir de diriger et de contrôler les opérations d'exécution, d'exiger tout renseignement nécessaire pour lui permettre des vérifications.

1) *Le pouvoir de modification unilatérale*

L'administration peut imposer des modalités d'exécution non précisées au contrat et modifier unilatéralement les obligations de son cocontractant, en plus ou en moins : principe de mutabilité (CE, ass., 8 avr. 2009, *Cie gén. des eaux, Cne d'Olivet*). Les exigences de l'intérêt général peuvent changer et ne sauraient être tenues en échec par des stipulations contractuelles immuables. La règle, posée pour les concessions de service public (CE, 10 janv. 1902, *Gaz de Deville-lès-Rouen* ; 21 mars 1910, *Cie gén. frçse des tramways*) et de portée générale (CE, 2 févr. 1983, *Union des transports publ. urbains*), rencontre des limites strictes. Ces modifications ne doivent pas être incompatibles avec le mode de gestion choisi, ni modifier l'objet du contrat (CE, 17 févr. 1978, *Sté Cie française d'entreprise*), ni bouleverser son économie (CE, 27 oct. 2010, *Synd. intercnal des transports publics de Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule*). Fondée sur la nécessité d'adapter le service à une situation nouvelle, l'application de la règle ne se justifie que par ce motif. Les clauses financières ne sauraient en principe être touchées en elles-mêmes (CE, 11 juill. 1941, *Hôpital-hospice de Chauny*). Cependant, elles peuvent l'être en vertu des clauses du contrat (CE, 9 avr. 2010, *Sté Vivendi*) ou, même en l'absence de clause en ce sens, s'agissant de conventions d'occupation du domaine public, lorsque l'administration use de son pouvoir de gestionnaire (CE, 5 mai 2010, *Bernard*). Le cocontractant, qui est en droit d'obtenir une contrepartie financière à ses nouvelles obligations et, au-delà d'un certain volume de modification, de demander au juge de prononcer la résiliation du contrat.

Le principe de mutabilité doit être concilié avec l'exigence de mise en concurrence. Il n'est pas possible de procéder à une modification substantielle d'un élément essentiel du contrat sans organiser une nouvelle procédure de mise en concurrence. La cession d'un contrat de concession à une autre entreprise ne constitue pas par elle-même une modification substantielle et peut être réalisée sans mise en concurrence préalable, sur la base d'un agrément de la personne publique, sous réserve qu'elle ne s'accompagne pas, par ailleurs, de modifications substantielles d'un élément essentiel du contrat comme le prix, la durée ou la nature des prestations (CE, avis, 28 juin 2000). Une modification est substantielle d'une part lorsqu'au regard de la nature des prestations, elle conduit à substituer un projet nouveau à celui convenu initialement, d'autre part lorsqu'en raison de son importance elle entraîne un bouleversement de l'économie du contrat. La CJUE retient des critères comparables mais estime qu'en règle générale la substitution d'un nouveau contractant au titulaire initial du marché constitue un changement de l'un des termes essentiels du contrat (19 juin 2008, *Pressetext* ; 13 avr. 2010, *Wall AG*). Elle admet cependant

l'absence de mise en concurrence préalable lorsque la possibilité de modification est prévue par les stipulations du contrat initial. Les directives du 26 février 2014 codifient cette jurisprudence.

2) *Le pouvoir de résiliation unilatérale*

À l'extrême, la modification se traduit par la résiliation du contrat, que l'administration peut décider à tout moment dans l'intérêt du service, pour des motifs d'intérêt général, même en l'absence de clauses la prévoyant. L'intérêt général tient particulièrement aux modifications dans les besoins et le fonctionnement du service public (CE, 23 mai 1962, *Min. des finances c/Sté financière d'exploitations industrielles*), à la réorganisation ou la suppression d'une activité (CE, 19 janv. 2011, *Cne de Limoges*), à la faible rentabilité de l'exploitation (CE, 21 déc. 2007, *Rég. du Limousin*), ou à la volonté d'assurer une meilleure exploitation du domaine public (CE, 23 mai 2011, *EPAD*).

Le cocontractant a droit à indemnisation de son préjudice, y compris du manque à gagner. La règle vaut pour les marchés publics (CE, *ass.*, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*; *ass.*, 2 févr. 1987, *Sté TV 6*). Mais les clauses du contrat peuvent exclure l'indemnisation (CE, 19 déc. 2012, *Sté AB Trans*). En principe, ces mesures ne peuvent être annulées par le juge et n'ouvrent droit qu'à des dommages et intérêts si elles sont injustifiées (CE, *sect.*, 24 nov. 1972, *Sté des ateliers de nettoyage de Fontainebleau*).

Ces règles connaissent des dérogations pour les contrats dont le titulaire a dû réaliser d'importants investissements, qu'il doit avoir la garantie de pouvoir amortir avant l'arrivée du terme du contrat (CE, 20 janv. 1905, *Cie dptale des eaux*: concessions; *sect.*, 26 nov. 1971, *Sté fertilisants humiques*: METP). Seule est alors possible l'annulation des décisions mettant fin aux relations contractuelles (CE, *sect.*, 9 déc. 1983, *Sté d'étude, de participation et de développement*).

3) *Le pouvoir de sanction*

En cas de faute dans l'exécution du contrat, les règles traduisent aussi l'inégalité entre les parties :

- si l'administration commet une faute, quelle qu'elle soit, le cocontractant reste tenu d'exécuter. Il peut seulement saisir le juge d'une demande à fin d'indemnité, ou la résiliation du contrat en cas de faute très grave ;
- si le particulier est en faute (retards, fraudes, négligences, malfaçons), l'administration dispose d'une gamme de sanctions orientées vers la réparation du dommage et tendant à assurer l'exécution effective du contrat. Toujours en droit de prononcer les sanctions adaptées au manquement (CE, 31 mai 1907, *Deplanque*), l'administration les décide unilatéralement, après mise en demeure au contractant de respecter ses obligations. Il s'agit même d'une obligation pour l'administration, qui ne peut y renoncer, ni saisir le juge afin de faire condamner son

cocontractant défaillant (CE, 21 juill. 1970, *Min. Equip.*). Seule la déchéance du concessionnaire ne peut être prononcée que par le juge, en raison de sa gravité.

Les sanctions sont pécuniaires (pénalités contractuelles, jouant de façon autonome dès que se produit le manquement prévu ; prononcées par jour de retard, ou calculées après coup en fonction du dommage subi) ou visent à assurer l'exécution du contrat en dépit de la défaillance du cocontractant (l'administration s'y substitue ou y substitue un tiers, au moins provisoirement, et exécute elle-même, le cocontractant en supportant les frais et risques : mise en régie des marchés de travaux publics, exécution par défaut des marchés de fournitures, mise sous séquestre des concessions), ou enfin mettent fin au contrat sans indemnisation (résiliation aux torts des marchés et des concessions, que seul le juge peut prononcer).

b) Les droits du cocontractant

1) Les droits aux avantages prévus au contrat

Le cocontractant a droit aux avantages que lui confère le contrat. L'administration met souvent à sa disposition des prérogatives de puissance publique, afin de faciliter l'exécution de ses obligations (droit de percevoir des taxes sur les usagers en contrepartie du service rendu, d'occuper des terrains privés pour implanter un chantier).

Le cocontractant a droit au paiement des prix convenus au contrat. Les stipulations relatives à la rémunération échappent au pouvoir de modification unilatérale. La rémunération peut être fixée par le contrat de façon définitive (prix fermes), modifiable en fonction d'une référence déterminée (prix ajustables) ou affectée de clauses de variation, dans les contrats de longue durée (prix révisables). Le prix n'est dû en principe qu'une fois entièrement remplies les obligations du cocontractant (paiement après service fait). La règle connaît des aménagements, en raison de l'inconvénient qu'elle comporte d'obliger le cocontractant à faire toutes les avances.

2) L'équilibre financier du contrat

Le principe de l'équilibre financier associe les cocontractants à l'exécution du contrat. Caractéristique essentielle du contrat administratif, il est une contrepartie des prérogatives de l'administration et limite l'aléa inhérent à toute entreprise. La rémunération du cocontractant se modèle sur les charges pesant réellement sur lui. L'idée est à la base de la théorie des sujétions imprévues. Le cocontractant doit être indemnisé intégralement des conséquences des difficultés matérielles d'exécution, extérieures à la volonté des parties et imprévisibles, qu'il rencontre (poches d'eau, roches dures, sol instable...).

Le principe se dégage de deux théories jurisprudentielles, le fait du prince et l'imprévision

- LA THÉORIE DU FAIT DU PRINCE

Elle prend en compte l'aléa administratif, résultant de l'exercice par l'autorité publique de ses prérogatives à l'encontre du cocontractant. La puissance publique, le *prince*, aggrave par son fait les conditions d'exécution du contrat et peut être tenue de verser à son cocontractant une indemnisation intégrale, égale au préjudice subi.

La théorie joue à plein lorsque la personne publique contractante use de son pouvoir de modification unilatérale du contrat. Y est assimilé le cas où cette même personne prend à l'égard de son cocontractant une mesure individuelle aggravant ses charges, non sur la base du contrat, mais à un autre titre (*CE, 2 févr. 1983, Union des transports publ. urb. : mesure de police*).

La théorie peut jouer lorsque la personne publique contractante prend une mesure générale aggravant les charges du cocontractant, ayant une répercussion directe sur l'un des éléments essentiels du contrat (création d'une taxe sur des matières premières nécessaires à l'exécution).

La théorie ne joue jamais lorsque la mesure alourdissant les charges du cocontractant émane d'une personne publique autre que celle qui a contracté (décret aggravant la situation des contractants des collectivités territoriales). La théorie de l'imprévision s'applique éventuellement.

- LA THÉORIE DE L'IMPRÉVISION

Elle prend en compte l'aléa économique. En cours d'exécution, des bouleversements économiques, étrangers à la volonté des parties, imposent au cocontractant une surcharge ruineuse. L'exécution reste possible matériellement, sinon il y aurait force majeure, mais devient désastreuse économiquement. Le juge a estimé que la ruine du cocontractant compromettrait la nécessaire continuité de la satisfaction de l'intérêt général. Créée par l'arrêt *Cie du gaz de Bordeaux (CE, 24 mars 1916)*, la théorie vise à assurer cette continuité et partage l'aléa entre les parties.

Trois conditions doivent être réunies :

- les contractants n'ont pu raisonnablement prévoir les faits venant bouleverser la situation, étant donné leur caractère exceptionnel (guerre, cataclysme, blocage des prix, grave crise économique, dévaluation monétaire) ;
- ces faits doivent être indépendants de leur volonté ;
- ils doivent provoquer un réel bouleversement dans les conditions d'exécution du contrat (ne suffit pas la disparition du bénéfice du cocontractant, ni l'existence d'un déficit, la gravité et la persistance du déficit doivent excéder ce que le cocontractant a pu et dû prévoir).

Le juge fixe les *prix-limites*, marges de hausse raisonnablement prévisibles dont le dépassement ouvre la période d'imprévision. Le cocontractant peut se prévaloir de la théorie vis-à-vis de la personne publique contractante, qui ne peut se retourner contre celle dont émane éventuellement

la mesure (CE, 15 juill. 1949, *Ville d'Elbeuf*). La résiliation du contrat n'exclut pas l'imprévision (CE, 10 févr. 2010, *Sté Prest'action*).

Le contrat ne saurait régir une situation qui le dépasse : on entre dans une « période extra-contractuelle ». Faute d'accord entre les parties, le juge du contrat fixe les règles qui s'y appliquent. L'essentiel du contrat, le lien entre les parties, subsiste. Le cocontractant reste tenu d'exécuter, faute de perdre en principe tout droit à indemnité (CE, sect., 5 nov. 1982, *Sté Propé-tro*). L'administration doit assurer l'équilibre financier du contrat, rechercher si et de quelle manière adapter le contrat et verser à son cocontractant l'indemnité d'imprévision, qui n'égale jamais la totalité des pertes subies (charge extra-contractuelle). La charge se calcule à partir de l'ouverture de la période extra-contractuelle, puis la part que chacun des contractants doit supporter est fixée. Prenant en considération les bénéfices que le contractant a pu déjà réaliser, le juge retient une notion d'équilibre financier global du contrat. L'indemnité représente la part de la charge extra-contractuelle supportée par la personne publique (de 90 à 95 % de celle-ci).

La jurisprudence conçoit la situation d'imprévision comme essentiellement temporaire. Si les conditions économiques qui l'ont provoquée se consolident et si le déficit se révèle définitif, les parties peuvent conclure un nouveau contrat sur ces nouvelles bases ou, s'il n'est pas possible de redresser la situation, demander au juge de prononcer la résiliation du contrat (CE, 9 déc. 1932, *Cie des tramways de Cherbourg*; 14 juin 2000, *Cne de Staffelfelden*). Le Conseil d'État a renouvelé la théorie en attribuant une indemnité d'imprévision après que le contrat a pris fin, alors qu'en principe la théorie n'a pas vocation à s'appliquer dans ce cas (CE, sect., 12 mars 1976, *Dpt des Hautes-Pyrénées*). Le bouleversement de l'économie du contrat peut affecter une convention conclue entre personnes publiques et en justifier la résiliation (CE, 24 nov. 2008, *Synd. mixte des eaux et de l'assainissement du Pic Saint-Loup*).

3 La fin du contrat

■ La fin normale

Elle se produit lorsque les parties ont exécuté leurs obligations, à l'expiration de la période pour laquelle le contrat a été conclu, par la volonté des parties ou par l'effet de la force majeure.

■ La résiliation

Des procédés propres permettent de mettre fin aux contrats administratifs. L'administration a le pouvoir de prononcer la résiliation unilatéralement, à titre de sanction, ou si l'intérêt général l'exige.

La résiliation-sanction intervient en cas de faute grave du cocontractant. On parle de déchéance, résiliation sans indemnité, pour les concessions. Cette sanction existe même dans le silence du contrat. Le contrat peut la prévoir et en fixer les conditions de forme (CE, 25 sept. 1985, *Cie frçse d'irrigation*). Les stipulations contractuelles définissant des conditions de fond au prononcé de la déchéance sont légales (CE, 19 oct. 2001, *Synd. intercnal Guzet-Neige*). Si le contrat ne prévoit pas la déchéance, seul le juge du contrat peut la prononcer (CE, 25 mars 1991, *Copel*).

Si l'intérêt général l'exige, l'administration peut mettre fin aux contrats auxquels elle est partie, par décision particulière, ou par acte réglementaire, sans que le cocontractant ait commis une faute. Cette prérogative est le prolongement du pouvoir de modification unilatérale. Elle peut intervenir pour réorganiser ou supprimer le service (CE, 26 févr. 1975, *Sté du port de pêche de Lorient*), en cas de modification du capital social de la société contractante ou en regard du coût élevé et de la faible rentabilité socio-économique du projet (CE, 21 déc. 2007, *Rég. du Limousin*), durée du contrat excédant celle prévue par la loi (CE, 7 mai 2013, *Sté auxiliaire de parcs de la région parisienne (SAPP)*). En contrepartie, le cocontractant doit être indemnisé intégralement, par application de la théorie du fait du prince (CE, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*). Pour les concessions, la résiliation prend la forme du rachat (CE, ass., 2 févr. 1987, *Sté TV 6*; T. confl., 2 mars 1987, *Cne de Montgenèvre*). Ces principes devraient s'appliquer en cas de préjudice né de la caducité des contrats administratifs devenus incompatibles avec des normes législatives intervenues au cours de leur exécution et qui s'imposent en raison d'un motif d'intérêt général suffisant lié à un impératif d'ordre public (CE, ass., 8 avr. 2009, *Cie gén. des eaux et cne d'Olivet*). Toute clause de nature à faire obstacle à l'exercice de ce pouvoir de l'administration est nulle, car incompatible avec les nécessités du fonctionnement des services publics (CE, 6 mai 1985, *Assoc. Eurolat*).

Les parties au contrat peuvent prévoir dans celui-ci les conditions auxquelles le cocontractant de la personne publique peut résilier le contrat en cas de méconnaissance par cette dernière de ses obligations contractuelles (CE, 8 oct. 2014, *Sté Grenke location*).

La résiliation peut être prononcée à la demande du cocontractant (résiliation *pure et simple*). Elle est exclusive de toute indemnité en l'absence de faute de l'administration (CE, 5 déc. 1986, *Synd. intercnal de distribution d'eau de la Corniche des Maures*).

Le juge peut résilier le contrat à la demande du particulier (en cas de faute grave de l'administration, qui devra indemniser le cocontractant lorsque les modifications excèdent certaines limites, ou dans certaines hypothèses de force majeure), ou à celle de l'administration (renonçant volontairement à user de son pouvoir de résiliation et préférant saisir le juge, ou en cas de concession de service public), enfin, à la demande de l'une ou l'autre partie indifféremment, lorsque l'équilibre économique apparaît définitivement bouleversé du fait des circonstances.

4 Le contentieux des contrats administratifs

■ Les litiges opposant les parties au contrat

Une partie peut solliciter du juge des indemnités en raison du manquement allégué de l'autre partie à ses obligations contractuelles. Une partie peut demander au juge d'annuler le contrat. Le contractant peut saisir le juge d'une action en reprise des relations contractuelles à la suite de la résiliation du contrat par l'administration.

a) L'action en responsabilité contractuelle

L'un des cocontractants peut demander au juge réparation d'un préjudice, l'autre partie ayant manqué à l'une de ses obligations contractuelles, ou en application de la théorie du fait du prince, de l'imprévision ou en cas de sujétions imprévues.

Le contractant ne peut solliciter que le versement d'une indemnité (CE, 26 nov. 1971, *Sté ind. et agric. de fertilisants humiques*).

Les tiers au contrat ne peuvent en principe se prévaloir des stipulations de ce contrat (CE, 11 juill. 2011, *M^{me} Gilles*) et donc ne peuvent invoquer une faute contractuelle à l'appui d'une action en responsabilité quasi délictuelle (*contra* : Cass. ass. plén., 6 oct. 2006, n° 25-13.255). Dans l'hypothèse où le contrat n'est pas valable et a par exemple été annulé par le juge, le contractant ne peut plus se prévaloir du contrat pour obtenir une indemnisation, ainsi des travaux qu'il a déjà réalisés ou des prestations qu'il a fournies. Il peut solliciter une indemnisation en se fondant sur le terrain de l'enrichissement sans cause ou en invoquant la faute quasi délictuelle de l'administration.

b) Le contentieux de la validité ou de la résiliation du contrat

Un contractant peut contester la validité du contrat devant le juge par voie d'action, son action ayant pour but d'obtenir l'annulation du contrat par le juge, ou par voie d'exception (CE, ass., 28 déc. 2009, *Cne de Béziers I*). Le juge doit tenir compte de l'exigence de loyauté des relations contractuelles et de la stabilité des relations contractuelles et apprécier l'importance de l'irrégularité alléguée, afin de la mettre en balance avec l'intérêt général, ce qui peut pencher en faveur du maintien du contrat. Le juge peut décider soit de la poursuite de l'exécution du contrat, sous réserve de mesures de régularisation ; soit la résiliation pour l'avenir du contrat le cas échéant avec un effet différé et après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général ; soit enfin l'annulation rétroactive du contrat ou sa mise à l'écart par le juge lorsque la validité du contrat est contestée par voie d'exception. L'annulation ne peut cependant

être prononcée qu'en raison du caractère illicite du contenu du contrat ou d'un vice d'une particulière gravité relative notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement. Le cocontractant dispose depuis longtemps du droit de solliciter du juge la résiliation du contrat aux torts de l'administration, lorsque celle-ci a commis une faute d'une particulière gravité.

Le Conseil d'État a accepté que le contractant saisisse le juge d'un recours contre la décision de l'administration de résilier le contrat, dans le cadre d'une action en reprise des relations contractuelles (*CE, sect., 21 mars 2011, Cne de Béziers II*).

Une partie à un contrat administratif, quelle que soit sa nature, peut former un recours de plein contentieux contre une mesure de résiliation. Le juge doit mettre en balance la nature de l'irrégularité invoquée avec l'ensemble des intérêts en présence, l'intérêt général et l'intérêt du nouveau titulaire du contrat éventuellement désigné après la résiliation.

Le recours peut être assorti d'une demande de référé-suspension.

En cas d'irrégularité, le juge peut ordonner la reprise des relations contractuelles ou, à défaut, allouer une indemnité. Mais, s'agissant des mesures d'exécution autres que la résiliation, le juge du contrat peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité.

■ Les recours des tiers au contrat

Tous les tiers y ayant intérêt peuvent former un recours de pleine juridiction contre le contrat (*CE, ass., 4 avr. 2014, Dpt de Tam-et-Garonne*). Peuvent former ce recours le tiers susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale et le représentant de l'État dans le département dans l'exercice de son contrôle de légalité.

Le requérant peut solliciter l'annulation totale du contrat ou de certaines de ses clauses seulement, lorsqu'elles en sont divisibles et assortir son recours d'une demande de suspension de l'exécution du contrat. Le délai de recours est de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi.

Ce recours s'inscrit dans la lignée des arrêts *Tropic Travaux Signalisation* (*CE, 16 juill. 2007*) et surtout *Commune de Béziers I* quant aux pouvoirs du juge. Le préfet et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale peuvent invoquer tout moyen à l'appui de leur recours, mais les autres tiers ne peuvent soulever que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

L'arrêt *Martin* (CE, 4 août 1905) conserve une utilité en ce qu'il permet aux tiers de contester par la voie du recours pour excès de pouvoir des actes détachables du contrat, concernant l'exécution de celui-ci.

■ **Les référés ouverts aux candidats évincés**

Le référé précontractuel permet de garantir le respect de la procédure de passation des contrats publics, en sanctionnant les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence (art. L. 551-1 ets., C. just. adm.).

Le Conseil d'État juge que le requérant ne peut soulever que les seuls manquements susceptibles de l'avoir lésé ou qui risquent de le léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente (CE, 3 oct. 2008, *SMIRGEOMES*).

La directive « recours » du 11 décembre 2007, transposée par l'ordonnance du 7 mai 2009 a rendu obligatoire un délai d'attente entre la date de la décision d'attribution du contrat et la date de sa signature (v. CE, 3 nov. 1995, *CCI Tarbes et des Hautes-Pyrénées*) et confère un caractère suspensif au recours lui-même en interdisant la signature du contrat à compter de la saisine du juge.

Le référé contractuel, qui a le même objet que le précédent référé, est ouvert lorsque le contrat a été signé entre la décision d'attribution du contrat et sa conclusion, ou lorsqu'il a été conclu sans publicité préalable ni mise en concurrence.

Il est ouvert à toute personne ayant intérêt à conclure le contrat. Cependant, le requérant ayant fait usage du référé précontractuel n'est pas recevable à le former.

Il peut être exercé dans un délai de trente jours après la publication de la conclusion du contrat ou, en l'absence de publicité, dans un délai de six mois.

Le juge peut suspendre l'exécution du contrat pour la durée de l'instance. Puis, il peut, selon la nature du manquement, le résilier pour l'avenir, en réduire la durée ou, dans les cas les plus graves, en prononcer la nullité, sauf « raison impérieuse d'intérêt général » (art. L. 551-19, C. just. adm.).

Ce référé ne peut être assorti de demandes indemnitaires.

L'activité matérielle de l'administration

Chapitre 6	La police administrative	93
Chapitre 7	Le service public	103

La police administrative

CHAPITRE 6

L'ensemble des interventions de l'administration tendant à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par toute vie en société, dans le cadre fixé par le législateur, constitue la police administrative. Définie par ses buts, elle s'exerce dans les limites que lui impose la jurisprudence.

La police est une forme d'action. Dans le langage courant, le terme désigne l'ensemble des personnels chargés de cette action, qui constituent le service public de la police au sens organique. Au sens matériel, la police se distingue du service public. Visant normalement des comportements privés, elle agit par voie de prescriptions. Le service public de police ne peut être délégué (CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*; 19 déc. 2007, *Sté Sogeparc – CGST – Cie gén. de stationnement*). Les missions de police administrative ne peuvent être financées par des tiers (CE, 11 mai 2009, *Ville de Toulouse*). La police se définit par les fins en vue desquelles elle est exercée.

1 Les buts de la police administrative

La police administrative tend à éviter qu'un trouble à l'ordre public se produise ou s'aggrave (CE, 22 oct. 2003, *Sté des Sablières de la Perche*). Les mesures de police ne sont pas des sanctions. Ainsi, les mesures de fermeture de débits de boissons ordonnées par le préfet sur le fondement des dispositions de l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique ont toujours pour objet de prévenir la continuation ou le retour des désordres liés au fonctionnement de l'établissement, indépendamment de toute responsabilité de l'exploitant et ne sont donc pas des sanctions présentant le caractère de punitions mais des mesures de police (CE, avis, 6 févr. 2013, *Pesteil*). La poursuite de l'ordre public permet de distinguer mesure de police et sanction (CE, 17 janv. 2011, *Lavelot*).

■ **Le caractère préventif de la police administrative**

Il permet de distinguer la police administrative, qui incombe au pouvoir exécutif, de la police judiciaire, qui dépend du pouvoir judiciaire.

Orientée vers la répression pénale, la police judiciaire intervient en principe après la commission d'une infraction, pour la constater, en identifier les auteurs, en réunir les preuves, afin de permettre l'action du juge pénal (*T. confl.*, 7 juin 1951, *Noualek*; *CE*, 24 juin 1960, *Sté Le Monde*). Elle ne réprime pas elle-même, mais prépare la répression par le juge pénal.

L'action de la police administrative se poursuit après la manifestation des désordres qu'elle entendait prévenir, pour rétablir l'ordre (*T. confl.*, 24 févr. 2003, *Leprovost, Verry c/ Cne de Chalifert*). Ainsi, la conduite dans un local de police ou de gendarmerie d'une personne trouvée en état d'ivresse sur la voie publique et son placement dans ce local ou en chambre de sûreté jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison, constituent des mesures relevant de la police administrative dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public et de protéger la personne dont il s'agit (*Cons. const.*, 8 juin 2012, *Mikaël D.*).

En pratique, la distinction entre les deux polices est souvent délicate à opérer, ne serait-ce qu'en raison d'une certaine identité de personnels et d'autorités. Les deux polices sont parfois étroitement imbriquées (l'agent qui aide un automobiliste en difficulté agit comme agent de police administrative, s'il procède à des constatations après un accident, il fait un acte de police judiciaire). Il importe de préciser à quelle police se rattache chacun des actes de police.

Peu importe, pour opérer la distinction, que l'infraction soit réelle ou supposée, commise ou non, que les faits soient ou non délictueux, que la police agisse sur instruction du parquet ou en dehors de toute information judiciaire. Le critère de distinction se trouve dans la finalité de l'opération, de l'acte, l'intention de leur auteur, leur relation avec une infraction pénale déterminée (*CE*, sect., 11 mai 1951, *Cts Baud*; *T. confl.*, 7 juin 1951, *D^{me} Noualek*).

Une opération peut changer de nature, une opération de police administrative se transformer en opération de police judiciaire (*T. confl.*, 5 déc. 1977, *D^{me} Motsch*) et inversement (*CE*, 18 mai 1981, *Cts Ferran*). En cas de doute, le juge se fonde sur l'origine *essentielle* du préjudice (*T. confl.*, 12 juin 1978, *Sté Le Profil*).

■ **La notion d'ordre public**

L'ordre public que la police vise à assurer se définit par son caractère matériel, public et limité. La police tend à éviter les désordres visibles; seules les manifestations extérieures du désordre justifient son intervention. Elle n'intervient pas pour réglementer les activités se déroulant dans les domiciles privés, sauf si elles rejaillissent à l'extérieur (bruits, manque d'hygiène...). L'autorité de

police peut néanmoins agir afin d'empêcher une activité scandaleuse, amoral, risquant de provoquer des réactions (un maire peut interdire la projection d'un film dans sa commune, même si elle n'est pas susceptible d'entraîner des troubles matériels, en se fondant sur le caractère immoral, licencieux, du film, à condition que les circonstances locales justifient la mesure : *CE, 18 déc. 1959, Sté les Films Lutetia*). Traditionnellement, la police administrative a pour but la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

Les pouvoirs de police administrative peuvent être utilisés pour mettre fin à des troubles qui surviennent dans les consciences en raison d'activités contraires aux bonnes mœurs ou à la morale (*CE, 30 sept. 1960, Jauffret* : fermeture d'un lieu de débauche ; *19 juin 1974, Broutin* : interdiction de dénominations de voies privées contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs). Le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public (*CE, ass., 27 oct. 1995, Cne de Morsang-sur-Orge* : légalité de l'interdiction du « lancer de nains »). L'autorité de police peut interdire un spectacle en raison de risques de troubles à l'ordre public et au regard des propos tenus durant ce spectacle, portant atteinte à une communauté et pénalement répréhensibles, l'administration ayant l'obligation de s'opposer à la commission d'infractions pénales (*CE, ord., 9 janv. 2014, Min. intérieur c/ Sté Les productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala*).

2 Autorités et procédés de police

■ Les diverses autorités de police

a) Le Premier ministre

En tant que chef de l'exécutif, il prend les règlements de police applicables à l'ensemble du territoire national (*CE, 8 août 1919, Labonne*). L'article 34 de la Constitution ne prive pas le chef du gouvernement des attributions de police générale qu'il exerce en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative (*Cons. const., 20 juill. 2000*). Il lui appartient par exemple de veiller, par des précautions convenables, à la préservation de la tranquillité publique en prenant, pour l'ensemble du territoire, des mesures permettant de limiter les nuisances sonores provoquées par le trafic d'aéronefs (*CE, 23 nov. 2011, Assoc. France Environnement*).

Il incombe au Premier ministre d'exercer son pouvoir de police générale sans méconnaître la loi ni en altérer la portée (*CE, 19 mars 2007, Le Gac*). Il peut renvoyer les modalités d'application de ses décrets à des arrêtés ministériels, à condition de déterminer avec suffisamment de précisions les mesures à édicter (*CE, 4 juin 1975, Bouvet de la Maisonneuve* ; *23 nov. 2011, Assoc. France Nature Environnement*).

b) Le cas des ministres

Le ministre de l'Intérieur n'est pas autorité de police générale, mais les personnels de la police d'État sont placés sous son autorité. Par ailleurs, en tant que supérieur hiérarchique des préfets, il peut leur donner des instructions pour l'exercice de leurs compétences de police. De nombreux textes reconnaissent aux ministres des pouvoirs de police spéciale (ex. : *CE, 16 mai 2007, Synd. des transporteurs de marchandises de la région Nord*).

c) Les préfets et les sous-préfets

Le préfet de département exerce la police au nom de l'État dans son département. Il a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations (D. 29 avril 2004).

Il prend, au nom de l'État, toutes les mesures de police dont le champ d'application excède le territoire d'une seule commune, à condition que ces mesures soient liées à des circonstances particulières à toutes les communes en cause (*CE, 23 sept. 1991, Cne de Narbonne*).

Lorsque l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, il peut prendre les mesures nécessaires à la place des maires.

Lorsque dans une commune le maire a négligé ou refusé, après mise en demeure, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, le préfet peut se substituer à lui et édicter lui-même ces mesures. Il agit dans ce cas au nom de la commune. Il peut de même se substituer au président de l'assemblée délibérante du département.

Dans certains départements existe un préfet délégué pour la sécurité et la défense, qui assiste le préfet. Des préfets pour l'égalité des chances peuvent être nommés dans les départements les plus touchés par les « violences urbaines ».

Le sous-préfet d'arrondissement concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations.

Dans le département et la ville de Paris, où le pouvoir de police est partagé avec le maire (*CE, 11 févr. 1998, Ville de Paris*), le préfet de police a la charge de l'ordre public et la responsabilité de la préparation et de l'exécution des mesures de défense qui n'ont pas un caractère militaire. Il a la charge de l'ordre public dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et y dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale. En sa qualité de préfet de la zone de défense de Paris, il dirige les actions et l'emploi des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, d'une part, pour leurs interventions concourant à la régulation et la sécurité de la circulation sur les routes de la région d'Île-de-France dont la liste est fixée par l'autorité administrative, d'autre part, pour leurs missions

concourant à la sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Île-de-France.

d) Le président du conseil départemental

Le président du conseil départemental prend, au nom du département, les mesures de police applicables à la circulation sur les routes départementales, hors agglomération.

e) Le maire

Collaborant à l'exercice de la police d'État en assurant l'exécution des mesures de sûreté générale, il est surtout chargé de la police municipale.

Dans les communes où la police d'État n'est pas instituée, sa compétence s'étend à tous les éléments de cette police. Le personnel de police est un personnel communal, placé sous l'autorité du maire. Ce dernier reste soumis au contrôle du préfet et à son pouvoir de substitution.

Dans les communes « à police d'État » (plus de 20 000 habitants et autres communes sur décision spéciale), le maintien de l'ordre au sens strict relève du préfet. Le maire a compétence pour régler les rassemblements habituels (marchés, foires, défilés traditionnels) et les bruits de voisinage. Le soin de réprimer les autres atteintes à la tranquillité publique appartient au préfet (*CE, 27 juill. 2005, Ville de Noisy-le-Grand*). Le personnel de police est un personnel d'État, échappant à l'autorité du maire.

Le maire est aussi chargé de la police rurale, sur la partie non urbaine de la commune.

Dans les communes littorales, dont le territoire s'étend jusqu'à la limite des eaux territoriales, le pouvoir de police s'exerce jusqu'au rivage et, pour la réglementation des baignades et activités nautiques pratiquées avec des engins de plage depuis le bord de la mer, jusqu'à 300 mètres de celui-ci.

Les maires des communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer au président de cet établissement certains pouvoirs de police (assainissement, élimination des déchets ménagers, aires d'accueil et terrains de passage des gens du voyage, sécurité des manifestations culturelles et sportives, circulation et stationnement sur les voies publiques).

■ Police administrative générale et polices administratives spéciales

Une autorité responsable de l'ordre public sur un territoire donné dispose, ipso facto, d'un ensemble de compétences et de moyens d'action. C'est la police générale. En outre, certains

textes prévoient des moyens plus précis, techniquement adaptés à un domaine défini, souvent plus rigoureux. Ce sont les polices spéciales.

a) Les polices spéciales

Elles s'appliquent à une catégorie particulière d'individus (nomades, étrangers...) ou d'activités (chasse, pêche, édifices menaçant ruine...).

Certaines se distinguent par leur but, qui excède la définition traditionnelle de l'ordre public (police des sites, des monuments historiques, du cinéma, de l'affichage, de la publicité et des enseignes, des publications étrangères : à fins esthétiques ou culturelles), buts interdits aux autorités de police générale.

D'autres se caractérisent par la détermination de l'autorité compétente (police des gares et aéroports appartenant au préfet et non au maire de la commune siège de l'installation). Ce particularisme est plus marqué lorsque la police spéciale est confiée à une autorité qui n'est pas autorité de police générale (police des étrangers, des publications étrangères, appartenant au ministre de l'Intérieur).

Enfin, d'autres se distinguent par les procédures auxquelles leur exercice est assujéti (polices des édifices menaçant ruine, des installations classées...).

b) Les concours des polices

L'existence de polices spéciales est susceptible de créer des conflits de compétences, résolus par les règles de concours des pouvoirs de police.

Concours des pouvoirs de police générale. En principe, l'intervention de l'autorité supérieure n'exclut pas la possibilité pour les autorités inférieures de prendre des mesures plus rigoureuses, plus restrictives des libertés, dans la limite territoriale de leur compétence et à condition que les circonstances locales le justifient (un maire peut abaisser en deçà de 50 km/heure la vitesse maximale en agglomération, en raison de la nature de la voie ou de l'animation particulière qui y règne, ou édicter dans sa commune une réglementation du camping plus sévère que la réglementation départementale, en raison de circonstances locales : *CE, 23 oct. 1959, Doublet*).

Concours d'une police générale et d'une police spéciale. Une difficulté peut survenir si les deux ont la même finalité, ou si l'une englobe l'autre. L'existence d'une police spéciale ne fait pas obstacle à l'exercice de la police générale, sauf texte contraire. La police spéciale prévaut cependant dès lors que la concurrence entre les deux types de police résulte d'une finalité commune, comme assurer la sécurité (police des gares et aéroports, réservée au préfet : *CE, 20 juill. 1935, Sté Éts SATAN* ; *10 avril 2002, Min. Equip., transp. et log.*). L'existence d'une police spéciale des organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, exclut toute réglementation

locale qui serait édictée par le maire au titre de ses pouvoirs de police générale, y compris sur le fondement du principe constitutionnel de précaution (CE, 24 sept. 2012, Cne de Valence,) de même que celle des communications électroniques confiée elle aussi à l'État (autorisation d'implantation des stations radio-électriques, T. confl., 14 mai 2012, M^{me} Girardeau c/Sté Orange France).

Un maire peut user de ses pouvoirs de police générale alors qu'il aurait normalement dû user de pouvoirs de police spéciale, sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale (CE, 22 déc. 1993, Cne de Carnoux-en-Provence). En cas de péril particulièrement grave et imminent, le maire peut ordonner la démolition d'un immeuble sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, quelle que soit la cause du danger (CE, 10 oct. 2005, Cne de Badinières). Si la police spéciale a été exercée, l'autorité de police générale peut aggraver les mesures prises, dès lors que des circonstances locales le justifient. Si la police spéciale n'a pas été exercée, l'autorité de police générale peut intervenir afin de maintenir l'ordre public (le maire peut réglementer la diffusion de publications dangereuses pour la jeunesse, dès lors que les circonstances locales le justifient, malgré l'existence de la police spéciale du ministre de l'Intérieur : CE, 9 oct. 1996, Cne de Tavemy ; il peut s'immiscer dans la police spéciale de l'eau, attribuée au préfet, en cas de péril imminent : CE, 2 déc. 2009, Cne de Rachecourt-sur-Mame).

Certaines polices spéciales sont exclusives, par leur nature ou par l'effet des dispositions les ayant instituées, de toute intervention des autorités locales : navigation aérienne, implantation des antennes relais de téléphonie mobile, dissémination des organismes génétiquement modifiés (CE, ass., 26 oct. 2011, Cne de Pennes-Mirabeau ; Cne de Saint-Denis, de même en matière d'OGM : 30 déc. 2009, Dpt du Gers ; 24 sept. 2012, Cne de Valence).

Concours des polices spéciales. En principe il n'est pas possible, chacune doit être exercée en vue de l'objet qui est le sien. Cependant, en matière de polices spéciales applicables aux restaurants, bars et débits de boissons, un préfet peut prendre une mesure de fermeture d'un établissement à la fois sur le fondement du Code rural et du Code de la consommation et sur celui du Code de la santé publique, ces polices ayant des finalités différentes (CE, 24 avr. 2012, Min. agric. et pêche c/SARL L'Escale).

3 Les limites du pouvoir de police

■ Le respect du principe de légalité

L'exercice du pouvoir de police est soumis au principe de légalité et au contrôle du juge. L'autorité locale ne saurait méconnaître la réglementation nationale (*CE, 26 déc. 2012, Cne de Saint-Pierre d'Iroube*).

Les mesures de police doivent avoir pour but le maintien de l'ordre public. Elles doivent être prises sur le fondement des textes en vigueur à la date de leur édicition et non à celle de ceux applicables au moment des faits considérés (*CE, 31 juill. 1996, Sasorith*). Elles doivent respecter le principe d'égalité (*CE, 28 juin 1996, Groupement frçs de l'hélicoptère*) et les règles de concurrence, si elles sont susceptibles d'affecter des activités de production, de distribution ou de services (*CE, sect., 22 nov. 2000, Sté L & P Publicité*) mais ne sont pas soumises au respect des stipulations de la Conv. EDH (*CE, 2 déc. 1992, M^{me} Parouty*). Le principe de liberté contractuelle ne peut être invoqué pour contester des mesures de police visant à assurer la sécurité des administrés (*CE, 11 févr. 2011, Assoc. des riverains de France*).

L'étendue des pouvoirs de police diffère selon qu'ils s'appliquent à une liberté garantie par la loi, qui en définit les conditions d'exercice (association, presse...) ou à une activité quelconque des administrés. Ces pouvoirs sont plus restreints à l'égard des libertés définies : l'autorité de police ne peut soumettre leur exercice à un régime d'autorisation, ni à un régime de déclaration préalable (*CE, 22 juin 1951, Daudignac*). Les processions religieuses et toutes les manifestations sur la voie publique revêtant un caractère traditionnel ne peuvent être interdites qu'en cas de menace grave pour l'ordre public (*CE, 19 févr. 1909, Abbé Olivier*), mais les autres peuvent être plus strictement réglementées, parce qu'elles ne sont pas inhérentes à une liberté définie.

Les exigences de la légalité varient selon les mesures considérées. Le contrôle du but par le moyen du détournement de pouvoir, de même que celui du respect du principe d'égalité jouent un rôle important. Le juge contrôle la qualification juridique des faits et le porte à son maximum s'agissant de l'exercice de la police municipale, ce qui le conduit à prendre en considération les circonstances, le lieu, le moment et les moyens dont dispose l'autorité pour assurer l'ordre, qui ont une influence directe sur leur légalité (*CE, 19 mai 1933, Benjamin* : l'interdiction d'une conférence par le maire est annulée au motif que, même si la conférence était de nature à susciter des troubles, ils ne risquaient pas d'être tels que l'ordre ne pût être maintenu par d'autres moyens).

La légalité des mesures de police est subordonnée à leur nécessité. La liberté est la règle et la restriction de police l'exception (*concl. Comeille sur CE, 17 août 1917, Baldy*). Le juge vérifie que la mesure a été prise en vue du maintien de l'ordre public et recherche, en examinant

concrètement les circonstances de l'espèce, si son édicition était nécessaire pour assurer celui-ci. La mesure est légale si l'ordre public ne pouvait être maintenu par une mesure moins rigoureuse ou moins contraignante (CE, 30 juill. 2003, Assoc. Gurekin). L'autorité de police doit toujours respecter les principes d'absolue nécessité et de proportionnalité dans la mise en œuvre de la force publique (CE, 2 sept. 2009, Assoc. Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme).

Les interdictions générales et absolues sont suspectes d'illégalité, mais ne sont pas illégales du seul fait qu'elles sont générales et absolues (CE, 13 mars 1968, Épx Leroy). Sont illégales en principe les mesures par lesquelles l'autorité de police prescrit par quels moyens atteindre les buts prescrits par les mesures qu'elle édicte (CE, ass., 4 janv. 1935, D^{me} Baron).

■ **L'obligation d'exercer le pouvoir de police**

L'autorité de police doit appliquer les réglementations préétablies, prendre les mesures nécessaires à leur application, que cette réglementation émane d'elle (CE, sect., 14 déc. 1962, Doublet) ou d'une autorité supérieure (CE, 23 juin 1976, Latty).

En cas de situation susceptible de troubler l'ordre public, elle doit prendre les mesures de police initiales lorsqu'elles sont indispensables pour faire cesser un péril grave, résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (CE, 5 mars 1971, Le Fichant).

Le service public

CHAPITRE 7

L'essentiel de l'action administrative consiste à assurer le fonctionnement des services publics. La notion de service public a longtemps été considérée comme le fondement des particularités du droit administratif et le critère de la compétence de la juridiction administrative.

Les « lois de Rolland » : égalité, continuité, adaptation et neutralité, expriment l'originalité du service public.

1 La notion de service public

Le service public est à la fois une activité et une structure, un organisme.

■ Les diverses acceptions de la notion

Classiquement, le service public se reconnaissait à la réunion de trois éléments : organique (un ensemble d'agents et de moyens affectés à une même tâche par une personne publique) ; matériel (une activité d'intérêt général que l'administration entend assumer) et juridique (un ensemble de procédés dérogatoires au droit commun).

Dans le cadre de l'État libéral, ces éléments coïncidaient largement. Le service public était une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique au moyen de procédés exorbitants du droit commun. Aujourd'hui, leur coïncidence est beaucoup plus rare. Certains besoins d'intérêt général sont satisfaits par des organismes privés, et des organismes publics gèrent des activités identiques à celles d'entreprises privées. Il y a dissociation entre les éléments organique, matériel et juridique.

Le service public correspond à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général et relève, en dernier ressort, directement ou indirectement, d'une autorité publique. Il suppose l'existence d'un lien

suffisant entre l'activité et une personne publique. Le plus souvent, la personne publique assure l'activité elle-même : il suffit de déterminer que l'activité correspond à un but d'intérêt général.

Une personne privée peut être chargée de l'exécution d'un service public lorsque, dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique, elle assume une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission (*CE, sect., 22 févr. 2007, APREI; 5 déc. 2007, Sté UGC-Ciné-Cité; 25 juill. 2008, Commissariat à l'énergie atomique*).

Certaines activités se reconnaissent aisément comme des services publics en ce qu'elles visent à satisfaire le mieux possible les besoins de tout ou partie des administrés (hôpitaux, établissements d'enseignement, défense nationale...), mais aussi organisation de spectacles, fêtes, sports, tourisme, loisirs... (*CE, sect., 12 juin 1959, Synd. des exploitants de cinématographes de l'Oranie; 22 nov. 1946, Cne de Saint-Priest-la-Plaine*). D'autres ont pour but de financer ces services publics : perception des impôts, exploitation d'un casino (*CE, 25 mars 1966, Ville de Biarritz*).

■ **Services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux**

Aux premiers s'applique une gestion publique, aux seconds une gestion privée. Les relations entre les premiers et leurs usagers, leurs personnels et les tiers, relèvent du droit public ; celles qui se nouent entre les seconds et ces mêmes personnes, du droit privé.

Le caractère d'un service public se détermine par la prise en considération de trois éléments : l'objet du service, l'origine de ses ressources et les modalités de son fonctionnement (*CE, ass., 16 nov. 1956, Union synd. des ind. aéronautiques*). Le service n'est industriel et commercial que si, à ces trois points de vue, il ressemble à une entreprise privée (*T. confl., 17 déc. 1962, D^{me} Bertrand* : entrepôt frigorifique). S'il en diffère d'un point au moins, il est administratif (*T. confl., 20 janv. 1986, SA Roblot* : service extérieur des pompes funèbres, à caractère administratif).

Pour certains services publics existe une présomption irréfutable dans un sens ou dans l'autre. La présomption d'administrativité ne peut ainsi être renversée pour le service public transfusionnel (*CE, avis, 20 oct. 2000, M^{me} Torrent*) ni pour les services publics de construction et d'entretien des routes, alors même que les usagers acquittent un péage (*CE, 2 oct. 1985, Jeissou*). À l'inverse, est en principe un service public industriel et commercial celui de la distribution de l'eau, de par son

objet, le principe n'étant écarté que lorsque le coût ne fait l'objet d'aucune facturation périodique à l'utilisateur (*T. confl.*, 21 mars 2005, *M^{me} Alberti-Scott*).

La qualification de l'établissement public chargé d'assurer le service rejait sur ce dernier, mais seulement si elle est le fait du législateur (*T. confl.*, 24 avril 1978, *Sté Boulangerie de Kourou*). Le juge se reconnaît le pouvoir de modifier les qualifications réglementaires (*T. confl.*, 24 juill. 1968, *Sté Distilleries bretonnes*, et *Sté d'approvisionnements alimentaires*).

Des services publics changent de nature (La Poste en 1990, France Télécom en 2003).

Le droit communautaire a suscité l'apparition d'une distinction entre services marchands et non marchands. Relèvent du Traité les organisations, publiques ou privées, qui exercent une activité économique à titre onéreux, participent à la production ou à l'échange non gratuit de biens et de services (dont les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public). Ce sont les services publics industriels et commerciaux et les services publics administratifs susceptibles de concurrencer le secteur privé. Le droit de la concurrence s'y applique (*CE, avis*, 22 nov. 2000, *Sté L & P Publicité*; 30 juin 2004, *Dpt de la Vendée*; *sect.*, 10 mars 2006, *Cne Houlgate*; *ass.*, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*) avec quelques particularités (compétence administrative : *T. confl.*, 6 juin 1989, *Ville de Pamiers*; *CE*, 3 nov. 1997, *Sté Million et Marais*). Les services marchands doivent respecter le droit de la consommation (*CE, sect.*, 11 juill. 2001, *Sté des eaux du Nord*). Les services non marchands (la majorité des services publics administratifs) sont hors commerce (services régaliens, sécurité sociale, enseignement public).

2 Le régime juridique des services publics

L'existence du service public suppose une décision de l'autorité publique, pour le créer ou transformer en service public une activité privée. L'autorité compétente pour créer un service l'est aussi pour déterminer quel mode de gestion s'y appliquera.

■ Création des services publics

Le pouvoir réglementaire a compétence pour créer les services publics nationaux, sauf les cas où le service correspond à une nouvelle catégorie d'établissement public ou de nationalisation d'une entreprise privée, qui relèvent de la compétence du législateur.

La création des services publics locaux relève de l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

Certains services sont imposés par la loi (service extérieur des pompes funèbres, archives communales, entretien des voies publiques...). Certains intérêts publics justifient, par eux-mêmes, la

création de services publics (services liés à l'exploitation d'une dépendance du domaine public : transports en commun ; satisfaction des besoins de ses services par la personne publique elle-même : *CE, 29 avr. 1970, Sté Unipain* : boulangerie militaire fournissant en pain les établissements pénitentiaires ; visant à satisfaire des besoins que la personne publique a naturellement vocation à assurer : *CE, 12 juill. 1939, Chambre synd. des maîtres-buandiers de Saint-Étienne ; sect., 23 juin 1972, Sté La Plage de la Forêt* : salubrité publique).

Certains sont réservés à l'État ou à certaines collectivités. Pour les autres, l'assemblée délibérante apprécie les besoins collectifs, l'existence d'un intérêt public local, et l'opportunité de les prendre en charge par l'intermédiaire d'un service public.

L'acte administratif créant un service public doit, en l'absence de dispositions législatives explicites, respecter la liberté du commerce et de l'industrie (posé par la loi d'Allarde des 2-17 mars 1791 et rappelé par la loi du 2 mars 1982, en tant que liberté d'entreprendre), composante de la liberté d'entreprendre, et le droit de la concurrence (*CE, ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris*).

Sur recours de contribuables communaux (*CE, 29 mars 1901, Casanova*), de professionnels privés ou de syndicats, craignant la concurrence, le Conseil d'État a bâti la jurisprudence du *socialisme municipal*, qui a longtemps régi les interventions des collectivités territoriales dans le domaine industriel et commercial ou des professions libérales. À l'origine, seules des circonstances exceptionnelles justifiaient la création de services publics locaux. Certains textes ayant manifesté une tendance favorable au socialisme municipal, la jurisprudence s'est assouplie. Les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée, mais le juge a accepté que les communes créent des services publics lorsqu'en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention (*CE, 30 mai 1930, Chambre synd. du commerce en détail de Nevers*). La création d'un service public n'était légale que si, du fait de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative privée, un besoin de la population n'était pas, ou pas convenablement, satisfait (*CE, sect., 17 avril 1964, Cne de Merville-Franceville* : camping communal ; *20 nov. 1964, Ville de Nanterre* : cabinet dentaire communal). Puis, la création par une commune d'un cinéma de plein air a été jugée légale, malgré la concurrence faite aux cinémas en salle, au seul motif que cela permet de mettre à disposition de la population de larges possibilités de distraction en plein air (*CE, sect., 12 juin 1959, Synd. des exploitants de cinématographes de l'Oranie*). Aujourd'hui, les personnes publiques peuvent prendre en charge les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et pour lesquelles elles bénéficient de prérogatives de puissance publique (*CE, ass., 19 mai 1933, Blanc* : but d'hygiène ; *sect., 18 déc. 1959, Delansorme* : parc de stationnement dans l'intérêt de la circulation ; *17 déc. 1997, Ordre des avocats à la cour de Paris* : création par l'État d'un service de bases de données juridiques) et, si elles l'entendent, des activités économiques, mais uniquement dans le

respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence (CE, ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*). De même, un département peut prendre en charge un service public de téléassistance à des personnes âgées et handicapées sur un secteur concurrentiel (CE, 3 mars 2010, *Dpt de la Corrèze*).

■ **Le régime juridique dérogatoire des services publics**

Classiquement, le régime juridique du service public se définit par l'application intégrale et exclusive du droit administratif (droit de la fonction publique, de la domanialité publique, régime des décisions exécutoires et des contrats administratifs). L'adéquation : droit administratif, régime juridique du service public, inexacte dès l'origine, est aujourd'hui totalement erronée. Le service public échappe en partie au régime dérogatoire du droit commun (concession, gestion privée du service), régime qui s'applique toujours aux services publics administratifs traditionnels, sous réserve du recours occasionnel à des procédés de gestion privée (contrats civils ou commerciaux).

Les services publics industriels et commerciaux sont soumis au droit commun, mais aussi à des règles du droit public. Le personnel a un statut de droit privé, sauf l'agent placé à la tête du service et le comptable, s'il a la qualité de comptable public (CE, 26 janv. 1923, *de Robert Lafreygère*; 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*). Les relations avec les usagers ou clients résultent de contrats civils ou commerciaux (CE, 22 juill. 2009, *Cie des bateaux-mouches*), et l'existence dans ces contrats d'une clause exorbitante du droit commun ne saurait leur ôter ce caractère (CE, sect., 13 déc. 1963, *Synd. des praticiens de l'art dentaire du dpt du Nord*). Le droit privé s'applique aux contrats passés avec les fournisseurs, sauf si le service est géré par une personne publique et si le contrat contient une clause exorbitante du droit commun (T. confl., 14 nov. 1960, *Sté Vandroy-Jaspar*) ou associe le cocontractant à l'exécution même du service (CE, 15 févr. 1993, *Cne de Nay-Bourdettes*). La responsabilité de ces services est régie par les règles du droit privé (CE, sect., 3 oct. 2003, *Peyron*).

De façon générale, le droit public s'applique au statut des organes de direction, aux biens du domaine public utilisés par le service, aux prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées et aux contrôles auxquels il est soumis. Les règlements édictés par ses dirigeants sont des actes administratifs s'ils mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique et portent sur l'organisation du service (T. confl., *Cie Air France dépx Barbier*).

■ **Les principes fondamentaux du service public**

Connus sous le nom de *lois de Rolland*, ces principes sont d'application rigoureuse dans les services administratifs, plus lâche dans les services industriels et commerciaux.

a) Le principe de continuité

Principe fondamental (CE, 13 juin 1980, *Bonjean*), il signifie que la satisfaction du besoin d'intérêt général auquel répond le service ne saurait être interrompue, que le fonctionnement du service ne peut supporter d'interruption.

On y rattache diverses règles : caractère strict des délais imposés au cocontractant de l'administration, théorie de l'imprévision, interdiction d'interrompre le service, sauf cas de force majeure ou fait de l'administration rendant impossible la poursuite de l'exécution, ou à un agent démissionnaire de quitter le service avant l'acceptation de sa démission, limitation (CE, *ass.*, 7 juill. 1950, *Dehaene*) ou interdiction du droit de grève (agents dont la présence est nécessaire pour assurer la continuité du service : policiers, magistrats judiciaires, militaires, personnes chargées de missions de sécurité..., pour les autres, un service minimum peut être imposé : CE, 9 déc. 2003, *M^{me} Aiguillon*). En tout état de cause, un préavis de grève doit être déposé et la grève tournante est interdite (L. 31 juill. 1963). Des lois réglementent le droit de grève dans certains services publics (ex. : L. 21 août 2007 pour les transports terrestres réguliers de voyageurs).

b) Le principe de mutabilité ou d'adaptabilité

Le service public doit évoluer selon les exigences de l'intérêt général. Il résulte du principe de mutabilité que ni les agents ni les usagers ne sauraient se prévaloir d'un droit acquis au maintien du statut en vigueur lorsqu'ils sont entrés en relation avec le service. Usagers et agents des services publics administratifs se trouvent dans une situation **légale et réglementaire** déterminée unilatéralement par des lois et des décrets (CE, 12 févr. 1982, *Université de Paris VII*). Les agents du service subissent immédiatement, sans contrepartie, les modifications apportées à leur statut ; seuls les agents contractuels peuvent en pareille hypothèse prétendre à une indemnité compensatrice (CE, 11 oct. 1995, *Institut géographique nat.*). De même, les usagers supportent de plein droit les hausses de tarifs, sous réserve du principe de non-rétroactivité (CE, 25 juin 1948, *Sté du journal L'Aurore*). Aucun droit n'existe au maintien du service : l'administration peut supprimer des services publics (CE, *sect.*, 27 janv. 1961, *Vannier*), sauf ceux que la loi rend obligatoires. Cependant, les usagers ont droit au fonctionnement normal du service tant que ses règles ne sont pas modifiées (CE, 25 juin 1959, *Vincent*). Ainsi, l'État est-il responsable de l'absence de mise en place d'un enseignement prévu par les programmes scolaires (CE, 27 janv. 1988, *Giraud*).

Le juge contrôle que les modifications ont été décidées par l'autorité compétente, dans le respect des procédures et sont motivées au fond par les faits qu'invoque l'administration.

Sur la conciliation du respect des principes de mutabilité du service public, de liberté contractuelle, de sécurité juridique, de libre administration des collectivités territoriales et les principes de la

commande publique et le problème de l'application aux contrats en cours de dispositions nouvelles, voir : *CE, 8 avr. 2009, Cie gén. des eaux c/cne d'Olivet*.

c) Le principe d'égalité

Corollaire du principe d'égalité devant la loi, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ce principe a valeur constitutionnelle. Il constitue aussi un principe général du droit consacré par le juge administratif. Il implique l'égalité d'accès aux emplois publics, sans discrimination notamment à raison des opinions politiques des candidats (*CE, ass., 28 mai 1954, Barel*), l'égalité de traitement des fonctionnaires d'un même corps (*CE, sect., 26 oct. 1979, Millan*) et l'égalité des candidats usagers et usagers du service (*CE, ass., 1^{er} avril 1938, Sté L'alcool dénaturé de Coubert ; sect., 9 mars 1951, Sté des Concerts du Conservatoire*).

En principe, les discriminations tarifaires sont illégales (*CE, sect., 26 avril 1985, Ville de Tarbes*). Cependant, ne doivent être traités de la même façon que les usagers se trouvant dans des situations identiques. La différence de traitement trouvant sa source dans la différence de situation des usagers ou des agents, qui est possible, doit être en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit (*CE, 26 sept. 2007, Chassagne ; 23 oct. 2009, Féd. des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône*). La différence est justifiée entre habitants des parties continentale et îlienne du département de l'île de Ré (*CE, sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques*) ou entre les élèves fréquentant une cantine scolaire selon leur domicile (*CE, sect., 5 oct. 1984, Co. Rép. Ariège*). Les tarifs peuvent être fixés différemment en raison de nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (*CE, 12 juill. 1995, Cne de Maintenon : absence d'intérêt général justifiant une discrimination entre usagers d'un parc de stationnement, mais légalité de tarifs différents appliqués à des liaisons ferroviaires différentes : CE, 10 oct. 2014, Région Nord-Pas-de-Calais*). L'exploitant du service public peut traiter de la même manière des usagers placés dans des conditions différentes (*CE, ass., 28 mars 1997, Sté Baxter*). Des abonnés à un service public de distribution d'eau se trouvant dans des situations différentes ne doivent pas automatiquement être soumis à des tarifs différents (*CE, 14 oct. 2009, Cne de Saint-Jean-d'Aulps*), de même pour les visiteurs des musées (*CE, sect., 18 janv. 2013, Assoc. SOS Racisme*).

Le principe implique la neutralité du service, qui doit être assuré de façon indifférenciée, quelles que soient les convictions politiques ou religieuses du personnel ou des usagers (*CE, 8 nov. 1985, Rudent*). Un jury de concours ne peut légalement poser à un candidat des questions qui, inspirées par ses origines, sont prohibées par la loi et révèlent une méconnaissance du principe d'égal accès aux emplois publics (*CE, 10 avr. 2009, El Haddioui*).

Une différence de traitement entre agents d'un même corps de la fonction publique est légale lorsqu'elle est justifiée par les conditions d'exercice des fonctions, par les nécessités ou l'intérêt

général du service et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des objectifs susceptibles de la justifier (*CE, 10 janv. 2005, Hardy et Le Cornec; 26 juin 2009, Raffi et Quarello; sect., 8 mars 2013, Synd. des cadres de la fonction publique*).

Afin de faire annuler une discrimination à son encontre, un usager peut se prévaloir de la manière dont d'autres usagers, se trouvant dans la même situation, ont été traités (*CE, 10 juill. 1995, Contremoulin*: refus d'une dérogation accordée à d'autres se trouvant dans la même situation).

3 Les modes de gestion des services publics

En l'absence de disposition législative, l'autorité administrative apprécie, en opportunité, comment doit être assurée la gestion du service. Le juge ne contrôle pas ce point (*CE, 4 mai 1906, Babin*). L'administration choisit librement la personne privée à qui confier par contrat, le cas échéant, la gestion du service. Elle doit cependant assurer un minimum de publicité à son projet et provoquer une mise en concurrence (loi Sapin).

Toutes sortes d'organismes publics ou privés peuvent se voir confier la gestion d'un service public : établissements publics, groupements d'intérêt public, personnes privées, entreprises privées...

■ La gestion déléguée

Dès lors que la nature du service public n'y fait pas par elle-même obstacle, la collectivité publique responsable de ce service peut décider de confier sa gestion à un tiers. Elle doit à cette fin, sauf si un texte en dispose autrement, conclure en principe avec un opérateur, quel que soit son statut juridique et alors même qu'elle l'aurait créé ou aurait contribué à sa création ou qu'elle en serait membre, associé ou actionnaire, un contrat de délégation de service public ou, si la rémunération de son cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché de service.

Elle peut toutefois ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elle s'adresse ne peut être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

La délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (*CE, 15 avr. 1996, Préf. Bouches-du-Rhône*). Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service (L. 11 déc. 2004, art. 3 I). La loi du 29 janvier 1993 impose, pour la passation des délégations de service public, le recours à une publicité permettant la présentation d'offres concurrentes (*CE, 1^{er} avr. 2009, Cté urb. de Bordeaux*). L'autorité

délégante choisit librement les candidats admis à présenter une offre et avec lesquels elle entend mener les négociations (CE, 23 mai 2008, Musée Rodin).

La forme classique de la gestion déléguée est la **concession**.

Une personne publique, l'autorité concédante, confie par contrat à une personne privée ou publique qu'elle choisit librement, le concessionnaire, la charge d'assurer l'exécution du service pendant une période déterminée.

Dans la conception classique, le concessionnaire doit assurer le service à ses frais et risques, dans le respect d'un cahier des charges, et sa rémunération résulte du produit des redevances qu'il perçoit sur les usagers du service, conformément à un tarif. Il ne saurait y avoir concession au sens classique que si la rémunération est assurée par les usagers (CE, sect., 26 nov. 1971, *Sté ind. de fertilisants humiques*).

La concession peut porter sur l'exécution de services administratifs ou industriels et commerciaux, être consentie à des établissements publics ou à des sociétés d'économie mixte comme à des sociétés privées. La collectivité concédante peut s'associer financièrement avec le concessionnaire.

L'affermage consiste à confier au délégataire la seule exploitation des ouvrages publics construits par la collectivité publique, pour laquelle il paie une redevance et se rémunère sur les usagers.

Dans la **régie intéressée**, les recettes du régisseur proviennent pour l'essentiel de l'administration contractante et varient en fonction de critères liés à la qualité de sa gestion et aux résultats de l'activité.

■ La gestion directe

La collectivité publique responsable d'un service public peut décider d'en assurer la gestion directement. Elle le gère en régie ou, seulement s'il s'agit d'une collectivité territoriale, dans le cadre d'une régie dotée de l'autonomie financière et, le cas échéant, de la personnalité juridique.

Il y a aussi gestion directe si la collectivité publique crée à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elle exerce sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services, lui donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire. Cet organisme doit, dès lors, être regardé comme n'étant pas un opérateur et il n'y a pas lieu à la conclusion d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché de public de service. Un tel organisme peut notamment être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public (CE, sect., 6 avril 2007, *Cne d'Aix-en-Provence*).

Le contrôle de l'administration

Chapitre 8	La compétence du juge administratif et ses exceptions	115
Chapitre 9	La juridiction administrative	125
Chapitre 10	Le contentieux administratif	131
Chapitre 11	La responsabilité administrative	143

La compétence du juge administratif et ses exceptions

CHAPITRE 8

La compétence du juge judiciaire est naturelle lorsque l'administration agit comme un particulier.

Une juridiction spécifique règle les difficultés de compétence juridictionnelle.

1 Le principe de séparation des autorités

Conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle (*Cons. const., 23 janv. 1987*).

■ L'acception originale du principe

L'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III font défense aux tribunaux judiciaires de troubler les opérations des corps administratifs ou de connaître des actes d'administration. Ces textes, qui n'ont pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, sont néanmoins à l'origine d'une tradition législative qui a permis au Conseil constitutionnel de dégager un principe fondamental reconnu par les lois de la République. La référence à cette tradition permet de rattacher aux principes fondamentaux de la République la compétence du juge administratif pour connaître du contentieux de la légalité des actes administratifs.

Certaines matières sont cependant réservées par nature à l'autorité judiciaire. Dans sa décision de 1987, le Conseil constitutionnel fait ainsi référence aux règles globales de répartition des

compétences, qui donnent compétence au juge judiciaire en matière de liberté individuelle, de droit de propriété, d'état et de capacité des personnes et de fonctionnement des services judiciaires.

Ne relèvent de la juridiction administrative que les recours contentieux qui tendent à l'annulation ou à la réformation des décisions prises par les autorités administratives dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, le Conseil constitutionnel recourant, pour caractériser ces décisions, aux critères organique et formel.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel reconnaît compétence au législateur pour aménager le champ du principe qu'il dégage en précisant que lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé.

■ **L'acception actuelle du principe**

Le Conseil constitutionnel a circonscrit les matières dans lesquelles les règles et principes constitutionnels réservent compétence à l'autorité judiciaire, tel le droit de propriété. Le Tribunal des conflits a tiré les conséquences de cette jurisprudence.

Le Conseil constitutionnel a décidé que, quelle que soit l'importance du rôle des tribunaux judiciaires en matière de protection de la propriété, il résulte des termes mêmes de l'article 66 de la Constitution que celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété. Il en a conclu que la garantie offerte par l'intervention de l'autorité judiciaire n'était pas affaiblie, dès lors que cette dernière demeurerait seule compétente pour déterminer la consistance, l'usage et la valeur des biens immobiliers expropriés ou préemptés (*Cons. const., 17 juill. 1985*). Il a ensuite distingué la privation de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la servitude. Ce n'est que dans le cas où une sujétion aboutit à vider de son contenu le droit de propriété ou, affectant non seulement l'immeuble mais la personne de ses occupants, elle constitue une entrave à l'exercice de droits et libertés constitutionnellement garantis que l'autorité judiciaire est compétente (*Cons. const., 13 déc. 1985*). Par sa décision du 25 juillet 1989, il a, après avoir souligné que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général, décidé que c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le Préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété.

En conséquence, le Tribunal des conflits a réduit le champ d'application de la théorie de la voie de fait et vidé de sa substance la théorie de l'emprise, réduisant du même coup la compétence dans ces domaines du juge judiciaire. Dans la mesure où seule la dépossesion définitive, que sous-entend l'exigence d'une « juste et préalable indemnité » prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, donne compétence au juge judiciaire pour réparer le préjudice résultant d'une telle dépossesion, l'atteinte au droit de propriété caractérisée soit par une dépossesion temporaire soit par une altération ponctuelle de ses attributs ne peut faire échec au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires.

2 La compétence du juge judiciaire en vertu de textes

Le Conseil constitutionnel interprète restrictivement la notion de liberté individuelle, qui inclut la sûreté et l'inviolabilité du domicile (*Cons. const.*, 29 déc. 1983). Il distingue parfois liberté individuelle, liberté d'aller et venir, et inviolabilité du domicile (*Cons. const.*, 18 janv. 1995). Surtout, la jurisprudence a réduit la portée du principe faisant de l'autorité judiciaire la gardienne des libertés.

■ Les atteintes à la liberté individuelle

En vertu de l'article 136 du Code de procédure pénale, les tribunaux judiciaires sont toujours exclusivement compétents pour statuer sur les actions en dommages et intérêts exercées contre les fonctionnaires personnellement ou contre les collectivités publiques dont ils relèvent, en raison d'atteintes à la liberté individuelle (arrestations et détentions arbitraires, violation de domicile ou de sépulture, assignations à résidence). Le conflit ne peut alors jamais être élevé. Cet article, qui déroge au principe de séparation des pouvoirs, est d'interprétation stricte (*T. confl.*, 16 nov. 1964, *Clément*). Seul le juge administratif peut en conséquence se prononcer sur la légalité d'un acte administratif ou interpréter un tel acte, à l'origine de l'atteinte à la liberté. Une action visant à paralyser les effets d'un acte administratif contre lequel elle est dirigée, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 136 (*T. confl.*, 12 mai 1997, *Préfet de police*). Un principe constitutionnel interdit au juge judiciaire d'annuler, de réformer ou de priver de leur caractère exécutoire les actes de la puissance publique. Cette compétence n'appartient au juge judiciaire qu'en cas de voie de fait. Les instances civiles visées par l'article 136 sont les actions en dommages et intérêts exercées par les victimes d'atteintes à la liberté individuelle et fondées sur l'illégalité des actes dommageables. Le juge administratif conserve compétence pour connaître des actes administratifs qui touchent à la liberté individuelle, sans constituer une voie de fait ni une infraction sanctionnée par le Code pénal.

■ *Le placement d'office en établissement psychiatrique*

Le préfet a compétence pour décider, par arrêté motivé et au vu d'un certificat médical circonstancié (*CE, sect., 9 juin 2010, L.*), l'hospitalisation d'office dans un établissement psychiatrique des personnes dont les troubles mentaux compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes (art. L. 3213-1, C. santé publ.). Le maire peut prendre la même décision à titre provisoire, en cas de danger imminent. L'interné, tout parent, allié ou ami, peut saisir en référé le président du TGI afin qu'il ordonne, s'il y a lieu, la sortie immédiate. L'appréciation du bien-fondé de la mesure et l'action en responsabilité contre l'État, recherchée à raison de fautes commises au cours de l'internement ou de l'absence de bien-fondé de l'acte, relèvent du juge judiciaire. Le tribunal administratif connaît de la régularité de la mesure et des actions en réparation contre l'État fondées sur l'irrégularité de l'acte ou sur ses conditions d'exécution.

■ *Divers cas de protection de la propriété privée*

Divers textes attribuent compétence au juge judiciaire en matière de protection de la propriété privée immobilière et mobilière :

- fixation de l'indemnité due aux personnes expropriées et transfert de la propriété des immeubles ;
- indemnisation des propriétaires dont les immeubles sont frappés par certaines servitudes (pour les besoins de la distribution d'énergie, passage des pistes de ski et supports de remontées mécaniques, réseaux de télécommunications, canalisations publiques d'eau, protection de la visibilité des phares, protection d'immeubles classés...);
- fixation de la valeur des immeubles préemptés par l'administration ;
- indemnisation des dommages dus aux réquisitions d'immeubles ;
- la Cour d'appel de Paris connaît des recours contre les décisions du directeur de l'Institut de la propriété industrielle en matière de brevets d'invention.

■ *Le droit des affaires*

La Cour d'appel de Paris connaît des recours contre les décisions de l'Autorité de la concurrence et contre les décisions de l'Autorité des Marchés financiers autres que les décisions réglementaires ou relatives à l'agrément des organismes de placement collectif en valeurs mobilières ou des gérants de portefeuille... Même lorsque la loi réserve compétence au juge judiciaire pour connaître des recours formés contre des décisions de l'AMF, la juridiction administrative reste compétente pour connaître d'une action en réparation des préjudices liés aux retards à prendre ces décisions, dès

lors que cette action en responsabilité met en cause un fonctionnement défectueux des services de l'autorité publique (*T. confl.*, 2 mai 2011, *Sté Europe finance et industrie c/AMF*).

■ Divers cas de responsabilité de la puissance publique

Relèvent notamment du juge judiciaire :

- la réparation des dommages matériels causés aux propriétés immobilières du fait des troupes dans leurs logements et cantonnements, dans leurs marches et manœuvres, et par les exercices de tirs à la campagne, qui sont indemnisés par l'État. Il s'agit d'une responsabilité sans faute ;
- la réparation des dommages causés ou subis par un élève de l'enseignement public par suite d'un défaut de surveillance d'un maître de l'enseignement public qui sont indemnisés par l'État, substitué au maître ;
- l'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires causés par les exploitants publics d'installations et de navires nucléaires (L. 12 nov. 1965 et 30 oct. 1968) ; les victimes des essais nucléaires français peuvent être indemnisées sur le fondement de la loi du 5 janvier 2010 ;
- les demandes en réparation formées par les victimes de certaines infractions pénales (art. 706-3 et s., C. pr. pén.), par les victimes d'actes de terrorisme (L. 9 sept. 1986), les personnes atteintes de SIDA post-transfusionnel (art. L. 3122-3, C. santé publ.) et les victimes de recherches biomédicales effectuées dans des institutions publiques (art. L. 1126-7, C. santé publ.) ;
- toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule quelconque. Cette action est jugée conformément aux règles du droit civil, la responsabilité de la personne morale de droit public étant à l'égard des tiers substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions (L. 31 déc. 1957) ;
- les actions en responsabilité intentées par une personne se prévalant de la méconnaissance, par une personne publique, de ses droits de propriété littéraire et artistique (L. 17 mai 2011 ; *T. confl.*, 7 juill. 2014, *M. c/Maison dptale des personnes handicapées de Meurthe-et-Moselle* ; *id.*, *M. c/Dpt de Meurthe-et-Moselle*).

3 La répartition des compétences en l'absence de texte

La jurisprudence reconnaît compétence à l'autorité judiciaire dans les cas de voie de fait, de rares cas d'emprise, et en présence de questions préjudicielles, hypothèses entendues restrictivement.

■ La voie de fait

La voie de fait est constituée dans deux hypothèses, dégagées par la décision *Bergoend c/Sté ERD Anney Léman* (T. confl., 17 juin 2013). L'administration a :

- soit procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété ;
- soit pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

L'acte administratif ou ses conditions d'exécution étant dénaturés, l'administration perd son privilège de juridiction. Le juge judiciaire a seul compétence pour ordonner la cessation ou la réparation de la voie de fait.

■ L'emprise irrégulière

L'emprise consiste en la prise de possession par l'administration d'une propriété privée immobilière ou en l'atteinte irrégulière portée à un droit réel immobilier, tel qu'une servitude de passage (T. confl., 23 avr. 2007, *M^{me} Desdions c/Cté d'agglo. de Bourges*). Il s'agit d'une véritable mainmise sur la propriété, privant le propriétaire de la jouissance de son immeuble. Elle entraîne l'extinction du droit de propriété, du fait de la démolition d'un immeuble ou de la destruction du titre de propriété, lorsque ce titre est indissociable de la situation du bien.

Dans le cas où une décision administrative porte atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation de ses conséquences dommageables. Le juge judiciaire est seul compétent en cas de dépossession définitive (T. confl., 9 déc. 2013, *M. et M^{me} Panizzon c/Cne de Saint-Palais-sur-Mer*).

■ Les renvois préjudiciels

Le principe de séparation interdit normalement au juge judiciaire de connaître des actes administratifs. Totale en ce qui concerne l'annulation ou la réformation de tels actes, l'interdiction connaît des exceptions pour l'interprétation et l'appréciation de légalité. Saisi d'une affaire relevant de sa compétence, mais qu'il ne peut régler sans interpréter ou apprécier la légalité d'un acte administratif, le juge judiciaire résout lui-même la question si elle constitue une question préalable, sursoit à statuer jusqu'à ce que le juge administratif l'ait résolue si elle constitue une question préjudicielle.

a) Les pouvoirs du juge civil

Le juge civil peut interpréter les règlements mais ne peut ni interpréter les actes administratifs individuels ni apprécier la légalité des actes administratifs, réglementaires ou non (*T. confl.*, 16 juin 1923, *Septfonds*). Il peut également déterminer les modalités d'application dans le temps d'un acte réglementaire. Par ailleurs, ces principes, qui ne s'appliquent pas lorsque la contestation incidente concerne la conformité d'un acte administratif au droit de l'Union européenne, doivent être conciliés tant avec l'exigence de bonne administration de la justice qu'avec les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable. Donc, si, en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité d'un acte administratif, les tribunaux civils doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de la légalité de cet acte soit tranchée par le juge administratif, il en va autrement lorsqu'il apparaît clairement, au vu notamment d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal (*T. confl.*, 17 oct. 2011, *SCEA du Chéneau c/INAPORC*; 12 déc. 2011, *Sté Green Yellow et a. c/EDF*).

b) Les devoirs du juge pénal

L'article 111-5 du Code pénal donne compétence au tribunal statuant en matière répressive pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou non, et en apprécier la légalité, lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis. La compétence du juge pénal ne s'exerce que lorsqu'est encourue une sanction proprement pénale (*Cass. crim.*, 11 juill. 1994, *Fadaouche*).

c) Les devoirs du juge administratif

Le juge administratif, saisi au principal, doit, en principe, lorsqu'il est tributaire de la réponse à donner à une question de droit privé échappant à sa compétence, renvoyer au juge judiciaire la résolution de cette question. Il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge judiciaire se soit prononcé sur la validité de l'acte de droit privé (*CE, sect.*, 4 mars 1960, *SA «Le Peignage de Reims»*). Cependant, en application de la jurisprudence *SCEA du Chéneau* il en va autrement lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que le juge saisi au principal peut accueillir la contestation. Le juge administratif est également compétent pour appliquer le droit de l'Union européenne ou renvoyer une question préjudicielle à la CJUE, sans avoir à renvoyer la question au juge judiciaire (*CE, sect.*, 23 mars 2012, *Fédé. Sud Santé Sociaux*).

4 Le règlement des difficultés de compétence entre les deux ordres

La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction relève du législateur (*CE, 30 mai 1962, Assoc. nat. de la meunerie*). Dans le silence de la loi, les tribunaux procèdent eux-mêmes au partage des compétences. Des conflits peuvent survenir, que résout une juridiction composée pour moitié de membres du Conseil d'État (quatre) et de la Cour de cassation (quatre) et présidée par le ministre de la Justice, qui ne siège en fait que pour vider un partage, le Tribunal des conflits. Sa composition et ses règles de fonctionnement devraient faire l'objet d'une réforme en 2014 ou en 2015.

Le Tribunal des conflits peut être saisi de conflits d'attribution positifs ou négatifs et de dénis de justice.

■ Le conflit positif

L'administration entreprend de dessaisir le juge judiciaire d'un litige auquel elle est partie. Le préfet de département élève le conflit en adressant au tribunal un déclinatoire de compétence, lui demandant de se dessaisir. Si le tribunal rejette ce déclinatoire, le préfet dispose de quinze jours pour prendre un arrêté de conflit, qui saisit le Tribunal des conflits. Ce dernier confirme l'arrêté, ce qui dessaisit le juge judiciaire, ou l'annule, ce qui le ressaisit. Le conflit ne peut être élevé en matière criminelle et ne peut l'être qu'exceptionnellement en matière correctionnelle.

■ Le conflit négatif et sa prévention

Les deux ordres de juridiction saisis du même litige, c'est-à-dire de demandes ayant le même objet et le même fondement, se déclarent tous deux incompétents. La condition d'identité de cause est considérée remplie alors même que les moyens soulevés par le requérant n'étaient pas identiques devant les deux ordres de juridiction (*T. confl., 19 mai 2014, Dpt du Nord*). Le plaideur saisit le Tribunal des conflits, qui annule le jugement d'incompétence rendu à tort.

Ce conflit ne devrait plus se produire, à raison des procédures de renvoi instituées par le décret du 25 juillet 1960. Lorsqu'une juridiction administrative ou judiciaire a, par un jugement devenu définitif, dénié la compétence de l'ordre auquel elle appartient, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, doit, si elle estime incompétent l'ordre auquel elle appartient, renvoyer la question de compétence au Tribunal des conflits (renvoi obligatoire). Le Conseil d'État et la Cour de cassation, saisis d'un litige présentant une difficulté sérieuse de compétence, peuvent renvoyer au Tribunal des conflits le soin de la trancher (renvoi facultatif).

■ *Le déni de justice*

Des juridictions des deux ordres ont rendu au fond, sur le même litige, des décisions inconciliables, privant le plaideur d'une satisfaction à laquelle il a droit. Il saisit le Tribunal des conflits, qui juge au fond (*T. confl.*, 3 mai 1933, *Rosay*; 6 juill. 2009, *Bonato c/APEILOR*). Il n'est pas obligatoire d'épuiser les voies de recours avant de saisir le Tribunal des conflits pour déni de justice (*T. confl.*, 16 juin 2014, *SCI Lou*).

La juridiction administrative

CHAPITRE 9

La juridiction administrative a reçu un statut constitutionnel grâce au recours aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (Cons. const., 22 juill. 1980 ; 23 janv. 1987 ; 28 juill. 1989).

Le législateur, compétent pour créer ou supprimer des juridictions, n'a pas compétence pour supprimer la juridiction administrative et ne peut porter atteinte à son indépendance. Chaque ordre de juridiction a ses compétences propres. Celles de la juridiction administrative résultent du principe de valeur constitutionnelle qui lui réserve le contentieux de l'annulation et de la réformation des actes administratifs. Mais le législateur peut attribuer toute une matière à l'un ou l'autre ordre de juridiction, *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice*, à condition de ne pas vider le principe de toute sa portée.

1 L'organisation des juridictions administratives

L'ordre juridictionnel administratif est diversifié. Les juridictions générales, hiérarchisées en trois degrés, côtoient des juridictions spéciales. Les règles de compétence de la juridiction administrative relèvent du domaine législatif. Certaines règles de procédure contentieuse sont du domaine législatif, voire constitutionnel, mais l'essentiel d'entre elles relève du domaine réglementaire.

■ Le Conseil d'État

Le Conseil d'État est simultanément chargé par la Constitution de l'exercice de fonctions administratives et placé au sommet de l'un des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution (CE, 16 avr. 2010, *Assoc. Alcaly*; Const., art. 61-1; L. const. 23 juill. 2008). Ses fonctions contentieuses, exercées au sein de la section du contentieux, dont le président est assisté de trois présidents adjoints, peuvent être remplies par plusieurs formations.

La formation de base est la sous-section (il en existe 10). Chacune d'elles comprend un président, deux assesseurs, qui sont des conseillers d'État, des rapporteurs et deux rapporteurs publics. S'y ajoute un secrétaire. La sous-section est d'abord une formation d'instruction qui, après étude du dossier, prépare le jugement. Un rapporteur est spécialement chargé de suivre le dossier. Pour les affaires les plus simples, la sous-section ayant assuré l'instruction se transforme en formation de jugement. Le plus souvent, la sous-section d'instruction se réunit avec une, deux, ou trois autres pour juger, sous la présidence d'un président adjoint de la Section du contentieux. Les sous-sections réunies ne peuvent statuer qu'en nombre impair.

La section, présidée par le président de la Section du contentieux, comprend les trois présidents adjoints de cette section, des présidents de sous-section, et le rapporteur. Elle **statue sur les affaires les plus importantes ou présentant des difficultés**.

L'assemblée du contentieux, instance la plus élevée, comprend le vice-président du Conseil d'État, les présidents de section, les trois présidents adjoints de la Section du contentieux, le président de la sous-section sur le rapport de laquelle l'affaire est jugée, ou celui de la sous-section à laquelle l'affaire a été initialement attribuée, les quatre présidents de sous-section les plus anciens dans leurs fonctions en dehors du précédent et le rapporteur. **Elle juge les affaires qui présentent une difficulté plus grande encore ou politiquement sensibles**. Elle ne peut juger qu'en nombre impair.

■ **Les cours administratives d'appel**

Créées par la loi du 31 décembre 1987, elles sont au nombre de huit. Elles siègent à Paris, Lyon, Bordeaux, Nantes, Nancy, Marseille, Douai et Versailles. Chacune couvre le ressort de plusieurs tribunaux administratifs et comprend plusieurs chambres. Les cours sont présidées par un conseiller d'État ; les autres membres appartiennent au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

■ **Les tribunaux administratifs**

Créés en 1953 pour succéder aux conseils de préfecture, institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, ils constituent les juridictions administratives de première instance, au nombre de 42, dont 31 en métropole. Leur ressort s'étend à plusieurs départements, sauf outre-mer. Chacun est composé de chambres de trois juges, dont le nombre est fixé par arrêté du vice-président du Conseil d'État. Leurs membres appartiennent au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et sont indépendants.

Les affaires sont jugées dans des conditions similaires à celles du Conseil d'État, malgré la diversification beaucoup moins grande des formations de jugement, le plus souvent par une chambre, parfois par des chambres réunies, à titre exceptionnel, en formation élargie ou plénière.

Les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel statuent en tant que juge unique dans de nombreuses affaires, souvent en dernier ressort.

Le rapporteur public, généralement un maître des requêtes au Conseil d'État, est un membre de la juridiction chargé de prononcer, en toute indépendance, devant la formation de jugement, des conclusions proposant une solution à l'affaire, que la juridiction reste libre d'apprécier. Il n'assiste pas au délibéré dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Au Conseil d'État, il y assiste sans y prendre part, sauf demande écrite contraire d'une partie (art. R. 731-7, C. just. adm.).

Le rapporteur public peut être dispensé, sur sa proposition, de prononcer ses conclusions à l'audience dans certaines affaires : contentieux du permis de conduire ; du refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ; de la naturalisation ; de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions ; de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel au sens de l'article 1496 du CGI ainsi que de la contribution à l'audiovisuel public ; de l'aide personnalisée au logement et de la carte de stationnement pour personne handicapée (art. L. 732-1, C. just. adm.).

■ **Les juridictions administratives spéciales**

La compétence des juridictions administratives spéciales, ou spécialisées, s'exerce à propos de litiges particuliers. On citera la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statuant en matière disciplinaire, la Cour nationale du droit d'asile, les juridictions des pensions, la Commission bancaire ou les formations disciplinaires des ordres professionnels. Leur fonctionnement obéit à des textes qui leur sont propres, souvent lacunaires, ce qui explique que le Conseil d'État les ait soumises aux règles générales de procédure (*CE, sect., 12 mai 1961, Sté La Huta*) et ait renforcé ses exigences en raison des règles du procès équitable imposé par l'article 6 § 1 de la Conv. EDH. Le principe de la publicité des audiences s'y applique (*CE, 14 févr. 1996, Maubleu*). Leurs décisions sont susceptibles de recours, au minimum d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

2 La répartition des compétences entre les juridictions administratives

Le Code de justice administrative répartit les compétences entre les juridictions administratives.

■ La compétence des tribunaux administratifs

La compétence des tribunaux administratifs est générale. Leur compétence territoriale est plus délicate à discerner que leur compétence matérielle.

a) Compétence matérielle

Ils sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif. Sauf si une disposition attribue compétence à une autre juridiction, les différends en matière administrative doivent être portés devant un tribunal administratif.

Leurs jugements sont susceptibles d'appel, en principe devant une cour administrative d'appel, plus rarement devant le Conseil d'État.

b) Compétence territoriale

Chaque tribunal dispose d'un ressort territorial, déterminé par un tableau annexé au Code de justice administrative. En principe, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité auteur de la décision attaquée ou signataire du contrat litigieux. En fait, le principe ne s'applique que si aucune exception ne peut jouer. Le tribunal compétent est soit celui du lieu où se trouve le requérant (mesure de police, litige concernant les agents publics, ou relatif à la reconnaissance d'une qualité), soit celui du lieu d'exercice de l'activité litigieuse (litige relatif à l'exercice d'une profession, à une élection, contrat), soit celui du lieu de situation des biens en cause (dommage de travaux publics, permis de construire ou de démolir, litige relatif aux monuments, sites ou déclarations d'utilité publique).

Un tribunal saisi à tort doit demander au président de la Section du contentieux du Conseil d'État de désigner la juridiction administrative compétente.

■ La compétence des cours administratives d'appel

Elles sont juges d'appel de droit commun des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs. Échappent à leur compétence les jugements rendus en premier et dernier ressort, qui ne sont susceptibles que d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

■ **La compétence du Conseil d'État**

Essentiellement juge d'attribution, il statue à plusieurs titres.

a) Le Conseil d'État, juge de premier et dernier ressort

Certains litiges relèvent directement du Conseil d'État (recours contre les décrets et ordonnances, litiges relatifs au recrutement et à la discipline des fonctionnaires nommés par décret du président de la République, recours contre les actes réglementaires des ministres et les actes d'autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale, contestation portant sur un avertissement infligé à un magistrat judiciaire, qui concerne la discipline : *CE, 13 juill. 2012, M. J...*).

Si un tribunal administratif est saisi à la place du Conseil d'État, ou inversement, l'affaire est renvoyée à la juridiction compétente par celle saisie à tort.

b) Le Conseil d'État, juge d'appel

Le Conseil d'État est juge d'appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire (*CE, 7 mars 2008, Cne du Lavandou*), sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et en matière de référé-liberté.

c) Le Conseil d'État, juge de cassation

Le Conseil d'État connaît des recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives, notamment les cours administratives d'appel.

d) Le Conseil d'État, juge de renvoi

Un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, rencontrant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, peut la renvoyer au Conseil d'État, qui rend sur elle un avis. Ces juridictions peuvent de même transmettre au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité soulevée devant elles.

Le contentieux administratif

CHAPITRE 10

L'ensemble des règles commandant la résolution des différends par les juridictions administratives constitue le contentieux administratif.

Les juridictions administratives peuvent être saisies de différents recours, jugés selon les règles de procédure administrative.

1 Les différents recours contentieux

Depuis Édouard Laferrière, on distingue traditionnellement quatre contentieux : de l'annulation, de la pleine juridiction, de l'appréciation de légalité et de l'interprétation, de la répression.

■ Les recours en annulation

Ils visent à contester devant le juge un acte, dont ils tendent à obtenir l'annulation.

Le recours pour excès de pouvoir est l'action par laquelle tout intéressé peut demander au juge administratif d'annuler un acte administratif unilatéral qu'il estime illégal. Ouvert contre tout acte administratif unilatéral, même si aucun texte ne le prévoit et même si un texte a exclu tout recours (CE, 17 févr. 1950, *D^{me} Lamotte*), il constitue le recours en annulation par excellence.

Le déféré préfectoral permet au préfet de demander au tribunal administratif d'annuler un acte d'une collectivité territoriale. Ce recours n'appartient qu'au préfet, agissant de lui-même ou sur demande de tout intéressé, et doit être intenté dans les deux mois suivant la transmission de l'acte au préfet. Il peut être assorti d'une demande de suspension, ordonnée dès lors qu'existe un moyen sérieux d'annulation de l'acte.

a) Conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir

En principe, seuls les actes administratifs unilatéraux sont susceptibles de ce recours, qui doit être formé dans le respect des règles de procédure, par une personne ayant qualité à agir et intérêt à obtenir l'annulation de l'acte.

En sont exclus les actes législatifs, les actes indissociables des conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel exerce les missions que lui confie la Constitution (*CE, ass., 25 oct. 2002, Brouant*), les actes de gouvernement, les traités internationaux, les sanctions infligées par les organes d'une assemblée parlementaire aux membres de celle-ci (*CE, 28 mars 2011, Maxime A.*), les décisions opposant la prescription quadriennale, le créancier ne pouvant contester le bien-fondé de la prescription que devant le juge saisi du litige indemnitaire (*CE, 15 nov. 2012, Cne de Cavalaire-sur-Mer*), et les actes émanant de l'administration mais ne constituant pas des décisions exécutoires (mesures d'ordre intérieur, circulaires...), ainsi que les contrats (*CE, 16 avril 1986, Cie luxembourgeoise de télévision*), sauf ceux des collectivités territoriales portant engagement d'agents contractuels, attaquables par les tiers (*CE, 30 oct. 1998, Ville de Lisieux*).

Le requérant doit justifier d'un intérêt à agir, résultant d'une qualité ou d'un titre particulier (contribuable local, usager d'un service public, ne serait-ce que celui de la télévision ; *CE, 11 févr. 2010, Mme Borvo, électeur*...). La qualité résulte parfois de l'intérêt (intérêt d'un campeur à faire annuler une réglementation du camping, d'un hôtelier un arrêté fixant les dates de vacances scolaires...). Mais un lien suffisamment direct doit exister entre l'acte attaqué et la situation du requérant, ce qui explique notamment les conditions de recevabilité plus restrictives mises aux recours des groupements.

Le recours est enfermé dans un délai de deux mois et dispensé du ministère d'avocat en première instance.

L'existence d'un recours parallèle l'exclut : le requérant qui dispose d'une autre procédure lui permettant de résoudre le litige doit utiliser cette dernière. Mais le fait de demander dans la même instance l'annulation d'une décision et la réparation du préjudice causé par l'illégalité fautive que le requérant estime constituée par cette même décision ne donne pas à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux (*CE, sect., 9 déc. 2011, Marcou*).

b) Les cas d'ouverture

Classiquement, on distingue quatre cas d'ouverture ou chefs d'illégalité : l'incompétence, le vice de forme et de procédure, la violation de la loi et le détournement de pouvoir.

La compétence est l'aptitude d'une autorité à édicter un acte. **L'incompétence** est un moyen d'ordre public, que le juge peut soulever d'office et le requérant invoquer après l'expiration du

délai de recours. Elle peut être matérielle, l'auteur de la décision intervenant dans les compétences d'une autre autorité ; territoriale, l'auteur de l'acte intervenant hors de son ressort ; temporelle, l'auteur de l'acte intervenant alors qu'il n'est pas encore, ou n'est plus, en fonction.

Le vice de forme ou de procédure consiste en ce que l'acte a été pris sans qu'aient été respectées, ou correctement respectées, diverses formalités et procédures prescrites (défaut de consultation d'un organisme, consultation irrégulière, irrespect du principe du contradictoire, défaut de motivation). Cependant, la méconnaissance d'une formalité obligatoire n'entache l'acte d'illégalité que si cette formalité est substantielle, si son observation ou son inobservation a pu avoir des conséquences sur le fond de l'acte. De même, le juge ne censure pas l'irrespect d'une procédure impossible (organisme à consulter disparu ou refusant de donner son avis).

Un vice affectant le déroulement d'une procédure préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. L'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte (CE, ass., 23 déc. 2011, *Danthony*). Il appartient au juge administratif d'écarter, le cas échéant de lui-même, un moyen tiré d'un vice de procédure qui, au regard de ce principe, ne lui paraît pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée (CE, 17 févr. 2012, *Sté Chiesi SA*).

La violation de la loi se décompose en plusieurs illégalités. Le juge censure toujours **l'erreur de droit**, qui est le fait de justifier un acte par une considération juridique qui ne pouvait jouer (fausse interprétation ou fausse application de la loi, fait de donner à un texte ou un principe un sens erroné, application d'un texte illégal, ce qui rejoint le **défaut de base légale**, fait de fonder un acte sur un texte qui ne saurait lui servir de base). Le juge censure également **l'erreur matérielle, ou inexactitude matérielle** des faits (CE, 14 janv. 1916, *Camino* : révocation d'un maire fondée sur un comportement qu'il n'avait pas eu ; 20 janv. 1922, *Trépont* : mise en congé d'un préfet « sur sa demande », alors qu'il n'avait rien demandé). Là s'arrête le **contrôle minimum**, qui porte sur les actes pris dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, le juge n'exerce qu'un contrôle restreint sur le refus de dérogation aux règles de consultation des archives publiques (CE, 29 juin 2011, *M^{me} Rouzaud*). Certains éléments de décisions administratives ne sont pas contrôlés par le juge. Ainsi ne contrôle-t-il pas, s'agissant de la nomination d'un professeur des universités, l'appréciation des mérites des candidats, mais l'appréciation de l'adéquation d'une candidature au poste à pourvoir donne lieu à un contrôle restreint (CE, 9 févr. 2011, *Piazza*). Le contrôle infra-minimum, le moins étendu, comprend le contrôle de la légalité externe et ceux du défaut de base légale, de l'erreur de droit et de l'exactitude matérielle des faits. Pourtant, le pouvoir discrétionnaire rencontre souvent la limite de **l'erreur manifeste d'appréciation**, qui

consiste dans le caractère à l'évidence déraisonnable, déréglé, de l'acte (CE, 20 mars 1968, *Sté du lotissement de la plage de Pampelonne*; 30 déc. 2013, *M^{me} A.* : contrôle sur la rémunération trop basse d'un agent non titulaire).

Avec le contrôle de la **qualification juridique des faits**, qui doivent être de nature à justifier la décision, correspondre à la définition légale qu'en a donnée l'auteur de l'acte, on passe au **contrôle normal**. Le juge classe les faits existants dans une catégorie juridique, afin de leur appliquer des conséquences de droit. Le contrôle de la qualification juridique des faits s'analyse comme un contrôle sur les motifs de fait de la décision (CE, 4 avril 1914, *Gomel* : la place Beauvau constitue-t-elle une perspective monumentale, autorisant le préfet à refuser un permis de construire qui y porterait atteinte ? ; sect., 30 juin 2000, *Assoc. Promouvoir* : un film doit-il être inscrit sur la liste des films pornographiques ou d'incitation à la violence ? ; 31 janv. 2014, *D.* : un requérant a-t-il un intérêt légitime à changer de nom ?). Le **contrôle maximum** comprend en plus l'appréciation du **bilan coût-avantages** de l'acte, bilan qui doit être positif pour que l'acte soit légal (CE, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle de Lille Est*). Enfin, la **violation de la loi** comporte le contrôle du contenu de l'acte, qui doit être adapté aux motifs qui le fondent et conforme à la règle de droit applicable. Ainsi, les mesures de police doivent être adaptées aux dangers que l'activité réglementée fait courir à l'ordre public (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*) et le juge exerce un entier contrôle sur la proportion entre la sanction disciplinaire et la faute commise (CE, ass., 13 nov. 2013, *Dahan*). Dans de rares matières, le juge ne contrôle pas l'adéquation des mesures aux faits, mais ici aussi l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée. En revanche, le juge contrôle toujours la conformité du contenu de l'acte à la règle de droit applicable, ou violation d'une norme juridique.

Le **détournement de pouvoir** censure le but illégal poursuivi par l'auteur de l'acte. Il consiste en l'usage, par une autorité, de ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été attribués (CE, 26 nov. 1875, *Pariset* : utilisation du pouvoir de police à des fins financières, but d'intérêt général, mais différent de celui prévu par les textes ; intérêts privés : 14 mars 1934, *D^{re} Rault* : intérêt personnel ; 6 janv. 1967, *Boucher* : intention de nuire). Cette illégalité peut prendre la forme du détournement de procédure, à des fins publiques ou privées (CE, 24 juin 1960, *Sté Frampar* : utilisation d'une procédure, plus simple ou plus rapide, à la place d'une autre ; 6 juin 1947, *Sté provençale des constructions navales* : procédure plus économique). Ce contrôle est subjectif. Le juge recherche les intentions de l'auteur de l'acte, les mobiles qui l'ont animé. Contrôle de la moralité administrative, le juge l'utilise rarement.

c) L'issue du recours pour excès de pouvoir

Le rejet intervient soit parce que les conditions de recevabilité ne sont pas remplies, soit parce qu'aucun des moyens invoqués par le requérant et aucun moyen d'ordre public ne justifie l'annulation. La décision est revêtue de l'autorité relative de la chose jugée. L'acte pourrait être annulé ou déclaré d'illégal à l'occasion d'un autre recours.

L'annulation est prononcée lorsque le juge constate l'illégalité de l'acte. Elle est partielle si l'illégalité n'affecte qu'un aspect, divisible du reste de l'acte; totale si l'acte est entièrement illégal ou si un de ses aspects, indivisible du reste, l'est.

L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation (*CE, ass., 11 avr. 2004, Assoc. AC I*; *12 déc. 2007, Sire*). Cette modulation peut être distincte selon les parties en litige (*CE, 23 juill. 2014, Sté Octapharma France*).

L'arrêt rendu en dernier ressort est revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée, a effet rétroactif et à l'égard de tous. L'administration doit tirer les conséquences qu'implique l'annulation.

Est contraire à la Constitution et méconnaît le principe de séparation des pouvoirs une disposition qui a pour principal objet de priver d'effet un arrêt du Conseil d'État (*Cons. const., 29 déc. 2005*).

■ Les autres recours contentieux

a) Les recours en réparation

Appartenant au plein contentieux, ils visent à faire condamner l'administration à indemniser la victime d'un dommage dont elle est responsable.

Lorsqu'une personne est liée à l'administration par contrat, les litiges qui l'opposent à celle-ci sont en principe réglés dans le cadre du plein contentieux. En général, le cocontractant ne peut qu'obtenir la condamnation de l'administration à lui verser des indemnités. Le contentieux contractuel permet aussi la constatation de la nullité et la résiliation du contrat par le juge.

La victime d'un dommage causé par l'administration indépendamment de tout contrat peut obtenir une indemnité conformément aux principes de la responsabilité administrative.

b) Les recours en appréciation de légalité et en interprétation

Les recours en appréciation de légalité, ou de validité, s'exercent sur renvoi des juridictions judiciaires, qui se heurtent à la question de la légalité d'un acte administratif, qu'elles ne peuvent trancher en raison du principe de séparation des autorités, à l'occasion d'un procès dont elles sont compétemment saisies. Le juge judiciaire sursoit à statuer jusqu'à ce que le juge administratif, saisi de la question préjudicielle par la partie la plus diligente, déclare l'acte légal ou illégal.

Les recours en interprétation se présentent soit comme des recours en appréciation de légalité, soit comme des recours directs, intentés en dehors de tout procès : l'administration et un administré s'opposant sur le sens à donner à un acte unilatéral ou à un contrat, à propos d'un litige né et actuel, l'un d'eux demande au juge administratif d'en indiquer le sens.

c) Les recours en réformation

Ce sont les contentieux fiscal, électoral, des établissements dangereux, incommodes et insalubres, et celui des sanctions infligées par certains organismes tels le CSA. Le juge a, dans ce cas, le pouvoir de substituer sa propre décision à celle de l'administration. Seule la loi peut les prévoir.

Une sanction administrative ne peut être contestée devant le juge que par un recours de plein contentieux (*CE, ass., 16 févr. 2009, Sté ATOM*), à l'exception des sanctions infligées aux détenus qui relèvent du recours pour excès de pouvoir (*CE, 4 févr. 2013, garde des Sceaux*).

d) Les recours réservés à l'administration

Le contentieux de la répression sanctionne les atteintes portées à certaines dépendances du domaine public (contraventions de grande voirie) ou les fautes commises par certaines catégories de personnes (membres de certaines professions, ordonnateurs, enseignants). En cas de recours contre une sanction que l'administration inflige à un administré, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux (*CE, 16 févr. 2009, Sté ATOM*).

Le contentieux des édifices menaçant ruine permet à l'administration de demander au juge de l'autoriser à ordonner une mesure au propriétaire et d'autoriser le maire à y faire procéder d'office, aux frais du propriétaire qui ne s'exécute pas.

Le CSA peut demander au président de la Section du contentieux du Conseil d'État de prononcer une astreinte afin de contraindre les organismes de radio ou de télévision à respecter leurs obligations.

Le déféré par lequel un préfet demande au juge administratif l'annulation d'un marché public est un recours de plein contentieux (CE, 23 déc. 2011, *Min. int., outre-mer, coll. terr. et immigration*).

2 La procédure contentieuse

■ La saisine du juge

a) La décision préalable

Sauf en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (art. R.421-1, C. just. adm.). Faute de décision, le contentieux n'est pas lié. Il appartient donc à l'intéressé de provoquer une décision, exigence qui joue surtout dans le contentieux de la réparation. Le silence gardé par l'administration sur la demande pendant deux mois vaut décision implicite de rejet de celle-ci, ce qui permet de saisir le juge.

La notification d'une décision par laquelle l'autorité compétente rejette une réclamation relative à une créance de travaux publics ne fait pas courir de délai pour saisir le juge d'un recours pour excès de pouvoir contre cette décision (CE, sect., 6 déc. 2013, *Cne d'Étampes*).

Aucune fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable ne peut être opposée à un requérant ayant introduit devant le juge administratif un contentieux indemnitaire à une date où il n'avait présenté aucune demande en ce sens devant l'administration lorsqu'il a formé, postérieurement à l'introduction de son recours juridictionnel, une demande auprès de l'administration sur laquelle le silence gardé par celle-ci a fait naître une décision implicite de rejet avant que le juge de première instance ne statue, et ce quelles que soient les conclusions du mémoire en défense de l'administration. Lorsque le mémoire en défense conclut à titre principal à l'irrecevabilité faute de décision préalable et à titre subsidiaire seulement, au rejet au fond, ces conclusions font seulement obstacle à ce que le contentieux soit lié par ce mémoire lui-même (CE, 11 avr. 2008, *Établissement français du sang*).

b) Les délais de recours

Le délai, en général de deux mois à compter de l'accomplissement régulier de la publicité de l'acte, court de la publication, sur papier ou sous forme électronique, ou de la notification de la décision explicite. Le délai de recours contre une décision individuelle ne peut courir à l'encontre de son destinataire qu'à compter de sa notification régulière et à l'encontre du tiers, dont la situation personnelle se trouverait affectée par cet acte, qu'à compter de sa publication (CE, 28 nov. 2011, *Raffatin*). Il court, en excès de pouvoir, contre une décision implicite de rejet, de l'expiration

d'un délai, le plus souvent de deux mois, de silence. Une décision expresse de rejet intervenue dans le délai de recours contentieux ouvre un nouveau délai à compter de sa notification.

L'auteur d'un recours juridictionnel tendant à l'annulation d'une décision administrative doit être réputé avoir eu connaissance de la décision qu'il attaque au plus tard à la date à laquelle il a formé son recours. Un second recours doit, pour être recevable, être introduit dans le délai de deux mois à compter de la date d'enregistrement du premier recours au greffe de la juridiction (CE, 11 déc. 2013, *M^{me} N.*).

Dans le plein contentieux, le requérant n'est forcloso qu'à l'expiration d'un délai de deux mois courant de la notification d'une décision expresse de rejet, ou lorsqu'il y a prescription quadriennale. Dans tous les cas où est demandée l'indemnisation du préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance doit être rattaché à l'exercice au cours duquel la décision a été régulièrement notifiée (CE, sect., 6 nov. 2002, *Guisset*).

Les délais de recours ne sont opposables aux administrés qui ont adressé une demande à l'administration que si la notification de la décision envoyée en réponse indique les voies de recours et délais contre celle-ci (CE, 13 mars 1998, *M^{me} Mauline*).

Lorsqu'une décision administrative fait l'objet, dans le délai du recours contentieux, d'un recours gracieux sur lequel il est statué par une décision notifiée avant l'expiration du délai de deux mois suivant la date à laquelle une décision implicite de rejet est réputée intervenir, le délai de recours contentieux court de nouveau, pour sa totalité, à compter de la notification de la décision statuant sur le recours. Il en va ainsi quel que soit le sens de cette dernière (CE, 8 juill. 2011, *Botella*).

L'expiration du délai entraîne la forclusion du recours et gèle son étendue. Si le requérant n'a invoqué dans le délai que des moyens de légalité externe, il ne peut plus invoquer, une fois le délai expiré, des moyens de légalité interne, et réciproquement (CE, sect., 20 févr. 1953, *Sté Inter-copie* ; v. cependant en cas de recours préalable : 21 mars 2007, *Garnier*).

Lorsqu'un texte a subordonné le recours contentieux tendant à l'annulation d'un acte administratif à un recours administratif préalable, seul l'auteur d'un tel recours peut former un recours contentieux contre la décision confirmative qui en résulte (CE, sect., 28 juin 2013, *SAS Coutis*).

c) La présentation de la requête

La requête doit contenir l'objet de la demande, les nom et domicile du requérant, être assortie de la décision attaquée. Le ministère d'avocat, nécessairement un avocat aux Conseils devant le Conseil d'État, est obligatoire en principe, mais il existe des cas de dispense.

■ Les procédures d'urgence

Certaines mesures sont susceptibles d'être obtenues rapidement du juge. On citera les principales procédures.

Le référé suspension (art. L. 521-1, C. just. adm.) permet au juge des référés – le président de la juridiction ou un magistrat délégué par lui – d'ordonner la suspension d'une décision administrative, même de rejet (*CE, sect., 20 déc. 2000, Ouatah*), ou de certains de ses effets. La décision doit faire l'objet d'une requête en annulation ou en réformation. Une demande de suspension doit être présentée au juge, il doit y avoir urgence et le requérant doit prouver l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Le juge ne peut exiger qu'un doute sérieux et non une certitude quant à la légalité de la décision attaquée (*CE, 7 mars 2012, Ahmad Fatah*). La procédure est utilisable même si la décision revêt un caractère pécuniaire (*CE, sect., 19 janv. 2001, Conféd. nat. des radios libres*).

Le juge des référés ne saurait substituer sa propre appréciation à celle de l'administration, ni ordonner des mesures irréversibles et non provisoires (*CE, 4 oct. 2004, garde des Sceaux c/ Lépouzé*). Il existe, dans tous les cas, un pouvoir d'appréciation du juge des référés qui lui permet, à titre exceptionnel, de rejeter une demande alors même qu'elle est fondée (*CE, sect., 16 avr. 2012, Cne de Conflans-Sainte-Honorine*; *V. ass., 13 févr. 1976, Assoc. pour la sauvegarde du quartier Notre-Dame, et pour le référé suspension : 15 juin 2001, Sté Robert Nioche et ses fils*).

Le référé-liberté (art. L. 521-2, C. just. adm.) permet au juge, saisi par tout intéressé, d'ordonner, dans un délai de 48 heures, toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne publique ou privée gestionnaire d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale (*CE, sect., 18 janv. 2001, Cne de Venelles*). L'illégalité constatée doit présenter un lien direct avec la gravité de ses effets au regard de la liberté fondamentale en cause (*CE, ord., 12 nov. 2001, Cne de Montreuil-Bellay*). Le juge du référé-liberté est compétent pour faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, quand bien même elle aurait le caractère d'une voie de fait (*CE, réf., 23 janv. 2013, Cne de Chirongui*).

Le référé conservatoire (art. L. 521-3, C. just. adm.) permet au juge des référés, en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, d'ordonner toute autre mesure utile à prévenir l'aggravation d'une situation dommageable, la prolongation d'une situation illicite, à protéger les droits d'une partie, sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. Aucune contestation sérieuse ne doit exister (*CE, 22 juill. 2011, Rég. Île-de-France*).

L'appel est possible contre les ordonnances rendues sur référé-liberté ; dans les autres cas, seul le pourvoi en cassation est ouvert.

■ **L'instruction**

Elle est inquisitoire et contradictoire. Le juge dirige le procès, détermine les mesures à prendre, décide des expertises et des enquêtes. Il aide le requérant à la manifestation de la preuve. Face à des présomptions sérieuses alléguées devant lui, il demande à l'administration de produire les documents susceptibles d'établir sa conviction et, faute de réponse, regarde comme établie l'affirmation du requérant (CE, ass., 28 mai 1954, *Barel*). Le juge peut demander à l'administration d'indiquer les raisons pour lesquelles l'acte a été pris (CE, 26 juin 1968, *Sté Maison Genestal*).

Allant plus loin, le Conseil d'État considère « *qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties ; ... s'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance ; ... le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur* » (CE, 26 nov. 2012, *M^{me} B.* ; sect., 1^{er} oct. 2014, *B.*).

Le principe du contradictoire implique que les parties aient connaissance de tous les mémoires et documents produits par les autres et disposent d'un délai suffisant pour les étudier et y répondre. On trouve là une application du principe des droits de la défense. Il incombe au juge administratif, dans la mise en œuvre de ses pouvoirs d'instruction, de veiller au respect des droits des parties, d'assurer l'égalité des armes entre elles et de garantir, selon les modalités propres à chacun d'entre eux, les secrets protégés par la loi (CE, sect., 1^{er} oct. 2014, *B.*).

Le décret du 21 décembre 2012 généralise la possibilité pour les avocats, administrations d'État, personnes morales de droit public et organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public de transmettre des écritures et des pièces de la procédure par voie électronique à tous les stades de la procédure contentieuse devant les juridictions administratives.

■ **La décision et son exécution**

Le juge clôt l'instruction. L'audience doit être publique et peut donner lieu à des plaidoiries, de portée limitée en raison du caractère écrit de la procédure. Les conclusions, orales, du rapporteur

public ont souvent un aspect déterminant (*CE, 29 juill. 1998, M^{me} Esclatine*). Ces conclusions permettent aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier, de connaître la lecture qu'en fait la juridiction et de saisir la réflexion de celle-ci durant son élaboration tout en disposant de l'opportunité d'y réagir avant que la juridiction ait statué. Le rapporteur public doit préciser les raisons qui déterminent la solution qu'appelle le litige, et indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond et mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir (*CE, sect., 21 juin 2013, Cté d'agglomération du pays de Martigues*).

Le juge ne peut statuer au-delà des conclusions du requérant, sauf à soulever d'office un moyen d'ordre public, dont il doit auparavant informer les parties. Le juge peut moduler dans le temps les effets d'une annulation qu'il prononce (*CE, 11 mai 2004, Assoc. AC I*), sauf si l'annulation est prononcée après renvoi préjudiciel à la CJUE qui a exclu que les effets temporels de son interprétation puissent être limités (*CE, 28 mai 2014, Assoc. Vent de Colère I*). Les pouvoirs du juge varient selon la nature du contentieux. La décision juridictionnelle bénéficie, sous certaines conditions, de l'autorité de la chose jugée. Seul l'exercice des voies de recours permet sa remise en cause.

Chacun doit respecter le jugement et en tirer les conséquences. Le préfet peut aller jusqu'à faire vendre les biens d'une collectivité territoriale, sauf motif d'intérêt général, pour faire exécuter une décision de justice (*CE, sect., 18 nov. 2005, Sté fermière de Campoloro*). Lorsqu'un jugement ou arrêt implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction administrative, saisie de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure, assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution (art. L. 911-1, C. just. adm. ; *CE, ass., 26 mai 1995, Etna*). Lorsque la décision impliquée nécessite un nouvel examen du dossier, le juge prescrit que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai qu'il détermine. Le requérant doit indiquer précisément les mesures qu'il entend voir ordonnées.

■ Les voies de recours

Outre l'appel et le pourvoi en cassation, ce sont : l'opposition, la tierce-opposition, les recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle et recours dans l'intérêt de la loi, moins importants.

a) L'appel

Il permet de demander à une juridiction supérieure de réformer le jugement rendu par une première juridiction. Saisi par l'effet dévolutif de l'appel, le juge d'appel revoit l'ensemble du dossier, y compris les éléments non traités en premier ressort (*CE, sect., 16 mai 2003,*

M^{me} Maltseva). Le délai d'appel est normalement de deux mois à compter de la notification du jugement. N'étant pas suspensif, l'appel peut être assorti d'une demande de sursis à exécution. Lorsque le jugement l'a condamné au paiement d'une somme d'argent, l'appelant peut obtenir le sursis si l'exécution risque de l'exposer à la perte définitive d'une somme qui ne devrait pas rester à sa charge en cas de réformation du jugement. Lorsque le jugement a annulé un acte pour excès de pouvoir, le sursis peut être ordonné si les moyens invoqués par l'appelant paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation du jugement et le rejet des conclusions accueillies en premier ressort. Dans les autres cas, il peut l'être si les moyens paraissent sérieux et si l'exécution du jugement risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables.

b) Le pourvoi en cassation

Il peut être formé devant le Conseil d'État contre toutes les décisions rendues en dernier ressort par des juridictions administratives, même si aucun texte ne l'a prévu (*CE, 7 févr. 1947, d'Aillières*). Il porte essentiellement sur les arrêts des cours administratives d'appel. Le pourvoi doit être formé dans le délai de deux mois de la notification de la décision et n'a pas d'effet suspensif – le sursis à exécution peut être demandé, dans des conditions semblables à celles des jugements frappés d'appel. S'il prospère, l'affaire est renvoyée aux juridictions normalement compétentes, mais le Conseil d'État peut régler lui-même l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Cette solution s'impose si l'affaire donne lieu à un second pourvoi en cassation. Le contrôle du juge de cassation porte sur l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi, la matérialité et la qualification juridique des faits, mais non sur l'appréciation des faits et le détournement de pouvoir.

La responsabilité administrative

CHAPITRE 11

L'administration doit, dans certaines conditions, réparer les dommages que son activité peut causer. L'arrêt Blanco (T. confl., 8 févr. 1873) pose le principe de l'autonomie de la responsabilité administrative par rapport au droit privé. S'il existe plusieurs régimes de responsabilité, celle-ci ne saurait être engagée que dans le respect de conditions communes.

Le principe de la responsabilité de la puissance publique s'impose lentement à partir de la fin du XIX^e siècle. La responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public n'est ni générale ni absolue... ; elle a ses règles spéciales (*Blanco*).

Cette responsabilité est autonome par rapport au Code civil. Aujourd'hui les régimes spéciaux de responsabilité d'origine législative se sont multipliés. De plus, nombreux sont les services publics soumis au droit privé ; la responsabilité personnelle des fonctionnaires en relève également. La responsabilité est partagée entre l'administration et ses agents.

Dans tous les cas, le préjudice, pour être indemnisé, doit être certain et évaluable en argent. Une relation de cause à effet doit être démontrée entre le fait dommageable et le préjudice. La faute de la victime, le fait d'un tiers, la force majeure et parfois le cas fortuit, constituent des causes étrangères, exonérant totalement ou partiellement l'administration de sa responsabilité. En matière de responsabilité médicale, le défaut d'information du patient est constitutif d'un préjudice en soi, autonome de la perte de chance, résultant de l'impréparation psychologique, voire de la violation du consentement (*CE, 24 sept. 2012, M. C. ; 10 oct. 2012, M. B. et M^{me} L.*).

L'État n'est pas responsable de l'application d'une décision communautaire (*CE, sect., 12 mai 2004, Sté Gillot*). Certains préjudices ne peuvent ouvrir droit à indemnisation : la naissance d'un enfant, en conséquence de l'échec d'un avortement demandé par la mère, sauf circonstance particulière (*CE, ass., 2 juill. 1982, M^{me} R.*), le seul fait de naître (*L. 4 mars 2001 ; CE, 19 févr. 2003,*

M. et M^{me} Maurice), le fait qu'un médecin ou un hôpital ait tenté de sauver la vie d'un patient (CE, 26 oct. 2001, *M^{me} X.*).

Le droit à réparation s'ouvre à la date à laquelle se produit le fait qui est directement la cause du dommage (CE, *sect.*, 29 mars 2000, *Assistance Publique – Hôpitaux de Paris*).

Le préjudice doit être intégralement réparé. Un patient dans un état végétatif profond et irréversible a droit à l'indemnisation de son préjudice physique et de son préjudice d'agrément de la part de l'hôpital responsable de son état (CE, 24 nov. 2004, *Francis M.*). Un patient peut demander l'indemnisation d'un préjudice moral autonome en cas de manquement du médecin à son devoir d'information, même si l'intervention pratiquée était impérieuse (CE, 10 oct. 2012, *B. et L.*). L'évaluation des dommages aux biens se fait à la date où, leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer (CE, 21 mars 1947, *Cie gén. des eaux*), celle des dommages aux personnes s'effectue de façon à couvrir l'intégralité du préjudice tel qu'il apparaît en principe à la date du jugement (CE, 21 mars 1947, *D^{me} we Aubry*).

1 La responsabilité personnelle des fonctionnaires

Le dommage causé par l'administration trouve fréquemment son origine dans le fait d'un ou de plusieurs agents de l'administration. Le système ancien de la **garantie des fonctionnaires** obligeant à obtenir l'autorisation du Conseil d'État pour poursuivre un fonctionnaire ayant été aboli par le décret du 19 septembre 1870, le Tribunal des conflits bâtit un système qui conduit à distinguer la faute personnelle de la faute de service (*T. confl.*, 30 juill. 1873, *Pelletier*). Il est possible d'attaquer un fonctionnaire personnellement devant le tribunal judiciaire, à condition que le litige ne porte pas sur le fonctionnement de l'administration. Dans l'hypothèse inverse, le litige relève du juge administratif et l'action doit être dirigée contre l'administration.

■ La faute personnelle et la faute de service

La faute personnelle est détachable du service, des fonctions administratives. Elle révèle l'homme avec ses faiblesses, ses imprudences (Laferrière). Elle peut être dépourvue de tout lien avec le service, commise sous l'empire d'un mobile strictement personnel (vengeance, haine); commise en dehors du service mais non dépourvue de tout lien avec lui (commise à l'occasion du service, ou en dehors de celui-ci mais avec des moyens procurés par le service: véhicule de service détourné par un chauffeur à des fins personnelles, négligence commise avec une arme de service régulièrement détenue et exposant les tiers à des risques particuliers de dommage); enfin, commise dans l'exercice des fonctions mais détachable de celles-ci intellectuellement (acte de pure malveillance, excès de comportement, violences, faute d'une très grande gravité). La publicité

de certains propos n'est pas constitutive d'une faute personnelle dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une information et ne révèle pas une animosité personnelle ou une intention malicieuse (*T. confl.*, 17 nov. 2003, *Préf. Gironde*; 15 nov. 2004, *Préf. Hauts-de-Seine*). La faute de l'agent public peut constituer une infraction pénale, mais n'est pas nécessairement pour autant une faute personnelle (*T. confl.*, 14 janv. 1935, *Thépaz*).

La faute personnelle engage la responsabilité de l'agent sur le fondement de l'article 1382 du Code civil. La victime poursuit l'agent devant le juge judiciaire, qui ne peut décliner sa compétence.

La faute de service est une faute professionnelle. Elle révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur.

En pratique, les victimes demandent le plus souvent réparation à l'administration, plus solvable, sauf lorsqu'elles peuvent joindre une action civile à l'action pénale.

■ **Les théories du cumul et les actions récursoires**

Les théories du cumul permettent d'agir contre l'administration dans de nombreux cas où a été commise une faute personnelle.

Le cumul de fautes suppose que deux fautes distinctes aient été commises : plusieurs fautes, les unes personnelles et les autres de service, peuvent être décelées à l'origine d'un seul et même dommage. La théorie est utilisée lorsqu'une faute de service (souvent un défaut de surveillance) a donné à l'agent l'occasion de commettre une faute personnelle (*CE*, 3 févr. 1911, *Anguet*). Engagent, outre la responsabilité personnelle de l'intéressé, celle de l'État en raison des actes et agissements illégaux, et donc fautifs, de l'administration de Vichy ayant permis et facilité, indépendamment de l'action de l'intéressé, les opérations qui ont été le prélude à la déportation de certaines personnes (*CE*, *ass.*, 12 avr. 2002, *Papon*). La victime peut, à sa convenance, demander réparation intégrale à l'administration devant le juge administratif, ou à l'agent responsable devant le juge judiciaire.

Le cumul de responsabilités se réalise lorsque le dommage est causé par une seule faute, présentant les caractères d'une faute personnelle, mais qui n'a été rendue possible que par la mise à la disposition de l'agent de moyens, de pouvoirs ou d'instruments, par le service (*CE*, 26 juill. 1918, *Épx Lemonnier*; 2 mars 2007, *Sté Banque frçse comm. de l'Océan Indien*). La faute constitue à la fois une faute personnelle et une faute de service. La victime peut, à son choix, demander réparation à l'administration ou à l'agent, ou agir successivement contre les deux, afin d'obtenir une réparation intégrale. Cette possibilité joue en cas de faute personnelle commise en dehors du service mais avec les moyens que le service a mis à la disposition de l'agent (*CE*, 18 nov. 1949, *D^{le} Mimeur*; *ass.*, 26 oct. 1973, *Sadoudi*).

La victime d'une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service peut poursuivre concurremment l'agent responsable devant le juge judiciaire et l'administration devant le juge administratif, à charge pour les deux ordres de juridiction de veiller à ce que le montant total des indemnités accordées ne dépasse pas celui du préjudice (*T. confl.*, 19 mai 2014, *Berthet c/Filippi*).

Les actions récursoires permettent à la personne condamnée à la place de l'autre de se retourner contre cette dernière afin d'obtenir qu'elle lui verse la part qu'elle lui doit. L'action récursoire de l'administration contre ses agents est admise lorsque la personne publique a réparé un dommage causé, en tout ou partie, par une faute personnelle (*CE, ass.*, 28 juill. 1951, *Laruelle*). En cas de cumul de fautes, le remboursement de l'agent est limité à la proportion dans laquelle sa faute personnelle a concouru à la réalisation du dommage. En cas de cumul de responsabilités, l'agent fautif peut se voir réclamer la totalité de l'indemnité. Le contentieux de l'action récursoire relève de la juridiction administrative. Si la faute de service a été provoquée par l'agent auteur de la faute personnelle, ce dernier n'est pas fondé à se prévaloir de cette faute de service afin de diminuer ses obligations. Si un dommage est la conséquence des fautes personnelles de plusieurs agents, la personne publique ne peut réclamer l'entier remboursement à l'un d'eux seulement ; ils ne sont pas tenus solidairement. Chacun n'est tenu que dans la mesure où sa faute a contribué au dommage (*CE, sect.*, 22 mars 1957, *Jeannier* ; *sect.*, 19 juin 1959, *Moritz*).

Si un fonctionnaire est poursuivi devant le juge judiciaire en raison d'un dommage dû à une faute de service, le tribunal doit se déclarer incompétent ou le préfet élever le conflit. À défaut, l'agent condamné peut demander au juge administratif de condamner son administration à rembourser les sommes qu'il a payées (*CE, ass.*, 28 juill. 1951, *Delville*). Ce contentieux est administratif.

2 La responsabilité pour faute

En principe, la responsabilité de l'administration n'est engagée que si le dommage trouve son origine dans un comportement fautif du service public. La faute est une défaillance dans l'organisation ou le fonctionnement du service ; elle peut consister dans un acte matériel ou juridique (fait pour l'autorité gestionnaire du domaine public de conclure un « bail commercial » pour l'exploitation d'un bien sur ce domaine ou de laisser croire à l'exploitant de ce bien qu'il bénéficie des garanties prévues par la législation sur les baux commerciaux : *CE, 24 nov. 2014, Sté des remon-tées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais*), résulter d'une action positive, d'un retard (*CE, 22 oct. 2014, Sté Métropole Télévision (M6)* : retard mis à prendre, au-delà d'un délai raisonnable, un décret nécessaire à l'application d'une loi), d'une abstention, d'une négligence, être anonyme ou collective (faute du service) ou imputable à un individu précis (faute de service). Un acte légal peut engager la responsabilité administrative ; une illégalité ne constitue pas forcément une faute de nature à l'engager. De plus, si toute illégalité de l'administration est fautive, la responsabilité de

celle-ci ne peut pas être engagée pour la réparation de dommages résultant directement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée (CE, 30 janv. 2013, M. T.).

La faute est parfois présumée (théorie du défaut d'entretien normal en faveur des usagers des ouvrages publics, dommage grave consécutif à des soins courants dans les hôpitaux publics). La responsabilité d'un département peut être engagée à la suite de la divulgation d'informations relatives à l'identité d'un enfant adopté. C'est à l'administration qu'il appartient d'établir que cette divulgation est imputable à un tiers ou à une faute de la victime pour s'exonérer de sa responsabilité (CE, sect., 17 oct. 2012, M^{lle} et M^{me} B.).

Une faute simple suffit en principe pour engager la responsabilité de la personne publique.

Mais une faute lourde est encore exceptionnellement exigée : en matière de police administrative, s'agissant d'opérations matérielles (CE, 13 mars 1925, Clef), de tutelle, pour défaut de surveillance (CE, 29 mars 1946, Caisse dptale d'ass. soc. de Meurthe-et-Moselle; ass., 30 nov. 2001, Kechichian : défaut de surveillance et de contrôle des établissements de crédit par la Commission bancaire; 27 déc. 1948, Cne de Champigny-sur-Marne; 6 oct. 2000, Cne de Saint-Florent : préfets s'abstenant d'user, afin d'assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de ses pouvoirs de tutelle sur une collectivité territoriale. Si le préfet refuse légalement de prendre les mesures nécessaires, la responsabilité de la puissance publique peut être engagée sans faute si le préjudice revêt un caractère anormal et spécial : CE, sect., 18 nov. 2005, Sté fermière de Campoloro) et de justice (CE, ass., 29 déc. 1978, Darmont : fonctionnement défectueux de la justice).

Si l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de la responsabilité pour faute commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, dans les cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive, la responsabilité de l'État peut cependant être engagée dans le cas où le contenu de la décision juridictionnelle est entaché d'une violation manifeste du droit communautaire ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (CE, 18 juin 2008, Gestas).

Lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle normalement ce dommage au moment où elles se sont produites, la victime peut rechercher la réparation de son préjudice en demandant la condamnation de l'une de ces personnes ou de celles-ci conjointement, sans préjudice des actions récursoires que les co-auteurs du dommage pourraient former entre eux (CE, 24 avr. 2012, M. et M^{me} M.).

3 La responsabilité sans faute

La responsabilité administrative est dans certains cas engagée de plein droit, sans faute, dès qu'un lien de causalité apparaît entre une activité administrative et un dommage. Ainsi, l'absence d'un médecin lorsque survient une dystocie pendant un accouchement engage la responsabilité du service public hospitalier (*CE, sect., 27 juin 2005, M. et M^{me} Guechtati*). La victime doit seulement prouver ce lien de causalité. Le fait du tiers et le cas fortuit n'ont pas de conséquence sur la responsabilité, qui est d'ordre public. La victime peut s'en prévaloir en tout état de la procédure et le juge est tenu de statuer d'office en se plaçant sur ce terrain. Cette responsabilité est objective, ce qui explique son développement depuis 1895. L'existence d'une procédure spécifique d'indemnisation et l'adoption du principe de responsabilité sans faute n'interdisent pas automatiquement à la victime de rechercher la responsabilité de l'auteur du dommage (*CE, 27 févr. 2002, Assistance Publique – Marseille, Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles*: contamination par le virus du SIDA à l'occasion de transfusions sanguines). Ce régime reste pourtant dérogatoire. On distingue trois types de responsabilité sans faute.

■ La responsabilité pour risque

Le dommage apparaît comme le résultat de la réalisation d'un risque. Le juge ou le législateur estime équitable que le risque de dommage entraîne l'institution d'un tel régime de responsabilité. Imaginé pour les choses dangereuses, ce régime s'est étendu à des activités ou situations dangereuses. Les principaux cas d'application sont les suivants :

a) Les accidents subis par les collaborateurs de l'administration

Les agents permanents de l'administration subissant des accidents de service, qui ne sont couverts ni par la législation des pensions de la fonction publique ni par celle des accidents du travail, ni par celle assurant aux élus locaux une indemnisation en cas d'accident dans l'exercice de leur mandat, peuvent bénéficier de la jurisprudence *Cames* (*CE, 21 juin 1895*). Tel est le cas des appelés du contingent effectuant leur service national et de leurs ayants droit, lorsque ces appelés ont subi dans l'accomplissement de leurs obligations un préjudice corporel et que le forfait de pension ne leur est pas opposable (*CE, sect., 27 juill. 1990, Cts Bridet*).

Les collaborateurs occasionnels de l'administration victimes d'un dommage en lui apportant leur concours désintéressé sont automatiquement indemnisés (*CE, ass., 22 nov. 1946, Cne de Saint-Priest-la-Plaine*; *sect., 12 oct. 2009, M^{me} Chevillard et cts Bancherelle*), qu'ils aient été réquisitionnés ou aient agi d'eux-mêmes. La participation doit être effective et justifiée, et apportée à un véritable service public.

b) Les choses et activités dangereuses

Le voisinage de choses ou d'activités dangereuses justifie l'application de ce régime.

Les choses dangereuses sont les explosifs (*CE, 28 mars 1919, Renault-Desroziers*), les armes et engins dangereux (*CE, ass., 24 juin 1949, Cts Lecomte ; Franquette et Daramy*) – régime ne profitant qu'aux tiers par rapport à l'opération de police dont le dommage excède les charges que les particuliers doivent normalement supporter en contrepartie des avantages qu'ils tirent de l'existence de ce service public –, les produits sanguins viciés (*CE, ass., 26 mai 1995, Cts N'Guyen ; Jouan ; Cts Pavan*).

Les méthodes dangereuses consistent dans les méthodes libérales de rééducation, créant un risque spécial pour les tiers. Ce régime a été dégagé à propos des dommages causés par des mineurs délinquants bénéficiant de régimes libéraux de rééducation (*CE, sect., 3 févr. 1956, Thouzellier*), et s'applique aux frères du mineur, qui possèdent la qualité de tiers par rapport à l'établissement d'accueil du délinquant (*CE, 6 déc. 2012, garde des Sceaux, min. justice et lib.*), puis a été étendu à ceux causés par des mineurs non-délinquants (*CE, sect., 11 févr. 2005, GIE Axa courtage ; 1^{er} févr. 2006, garde des Sceaux c/MAIF : institutions d'éducation surveillée*). (V. aussi *infra* : Responsabilité du fait d'autrui fondée sur la garde).

Ce régime s'applique dans de nombreux cas :

- aux sorties d'essai ou placement familial des malades mentaux (*CE, sect., 13 juill. 1967, Dpt de la Moselle*), mais l'hospitalisation de jour n'est pas une méthode thérapeutique créant un risque spécial pour les tiers (*CE, 17 févr. 2012, Sté MAAF assurances*) ;
- aux mesures libérales accordées aux détenus (*CE, 2 déc. 1981, Theys*) ;
- à certaines méthodes thérapeutiques dont les suites possibles ne sont pas entièrement connues (*CAA Lyon, 21 déc. 1990, Cts Gomez*) ;
- aux actes médicaux, telle une anesthésie, nécessaires au diagnostic ou au traitement du malade (*CE, ass., 9 avril 1993, Bianchi*) ou du patient, même pratiqués lors d'une intervention dépourvue de fin thérapeutique (*CE, sect., 3 nov. 1997, Hôp. Joseph Imbert d'Arles ; 27 oct. 2000, Centre hosp. de Seclin*).

Trois sortes de risques thérapeutiques peuvent engager la responsabilité sans faute des hôpitaux : l'acte médical, l'utilisation d'un produit de santé et l'affection du patient. Le service public hospitalier est responsable, même en l'absence de faute de sa part, des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise (*CE, 9 juill. 2003, Marzouk*). Il en est de même lorsqu'il implante un produit défectueux dans le corps d'un patient (*CE, sect., 25 juill. 2013, X.*).

Les personnes placées dans une situation dangereuse du fait des obligations qui leur sont faites ont droit à réparation (*CE, 19 oct. 1962, Perruche* : consul de France ayant reçu l'ordre de rester en poste à Séoul pendant la guerre de Corée et dont les biens furent pillés ; *ass., 6 nov. 1968, D^{me} Saulze* : enfant à naître d'une institutrice contractant la rubéole à l'école). Engage la responsabilité hospitalière la perte d'une chance, faute d'information, de se soustraire à un risque, qui s'est réalisé (*CE, sect., 1^{er} juill. 2005, S.*).

c) La responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements

L'État est civilement responsable des dommages et dégâts résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements armés ou non (CGCT, art. L. 2216-3 ; *CE, sect., 29 déc. 2000, Ass. Gén. de France* : groupe de jeunes « casseurs »). Il peut exercer une action récursoire contre la commune dont la responsabilité serait engagée. Ce régime s'applique aux dommages causés aux entreprises par des barrages installés sur les voies publiques (*CE, avis, 20 févr. 1998, Sté ESCA*). Le préjudice n'a pas à être anormal et spécial pour être réparable.

d) Les tiers victimes d'accidents de travaux publics

La responsabilité du maître de l'ouvrage, de l'entrepreneur ou du concessionnaire est engagée de plein droit à leur profit, même en l'absence de faute (*CE, ass., 28 mai 1971, Dpt du Var*).

■ La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques

Le principe d'égalité devant les charges publiques donne son fondement à la responsabilité sans faute des personnes publiques, lorsqu'elles font supporter, dans l'intérêt général, des charges particulières à certaines personnes. Cette responsabilité régit des cas où les dommages ne sont que la conséquence prévisible de situations ou de mesures qui portent préjudice à certains au nom de l'intérêt général. Le dommage doit être anormal et spécial pour être réparable.

a) La responsabilité du fait de décisions administratives régulières

L'arrêt *Couitéas* (*CE, 30 nov. 1923*) ouvre droit à réparation aux bénéficiaires de jugements prescrivant l'expulsion d'occupants sans titre de logements ou lieux de travail (*CE, ass., 3 juin 1938, Sté Cartonnerie Saint-Charles*). Lorsque l'exécution de la décision de justice porterait un trouble grave à l'ordre public, l'administration est en droit de refuser à son bénéficiaire le concours de la force publique qu'il lui demande. Le droit à réparation n'est ouvert qu'à l'expiration du délai raisonnable dont dispose l'autorité pour décider. La loi du 9 juillet 1991 a confirmé cette jurisprudence (v. C. proc. civ. d'exécution, art. 16). Cette jurisprudence a été appliquée lorsque la rupture

d'égalité est la conséquence d'un acte individuel légal (CE, sect., 31 mars 1995, *Lavaud* : fermeture de dix tours d'habitation faisant perdre sa clientèle à un pharmacien) ou de l'abstention régulière de prendre un acte, justifiée par l'intérêt général ou les exigences de l'ordre public (CE, 9 oct. 1989, *SARL Cie Côte des Isles*).

L'arrêt *Cne de Gavarnie* (CE, 22 févr. 1963 ; v. aussi, 4 oct. 2010, *Cne de Saint-Sylvain d'Anjou*) ouvre droit à réparation à la victime d'un règlement légal rompant l'égalité devant les charges publiques. Toute responsabilité est exclue si la rupture d'égalité résulte de la nature même du régime institué et si la décision, réglementaire ou individuelle, vise à protéger un intérêt prééminent, tout à fait général (CE, 8 janv. 1960, *Laiterie Saint Cyprien*).

Cette jurisprudence s'applique également en cas de refus d'intervention des autorités de police pour maintenir ou rétablir l'ordre (CE, sect., 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*), en cas de défaut non fautif d'application d'une réglementation (CE, ass., 7 mai 1971, *Min. éco. et fin. c/Sastre*), d'abandon par une personne publique d'un projet devenu inutile (CE, 17 mars 1989, *Ville de Paris c/Sté Sodevam*) ou d'étalement dans le temps de la réalisation d'aménagements d'accessibilité aux personnes handicapées de bâtiments administratifs (CE, ass., 22 oct. 2010, *M^{me} Bleitrach*).

b) La responsabilité du fait des lois et conventions internationales

La responsabilité de l'État du fait des lois peut être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi, à la condition que toute indemnisation ne soit pas exclue par cette loi (CE, 11 juill. 1990, *Sté Stambouli*) ou par la situation de la victime (CE, ass., 14 janv. 1938, *Cie gén. de la Grande Pêche* : activité illégale) et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés (CE, ass., 14 janv. 1938, *Sté des produits laitiers La Fleurette*). Le même principe vaut pour les conventions internationales (CE, ass., 30 mars 1966, *Cie gén. d'énergie radio-électrique*). Ont ainsi été indemnisées des personnes ayant été privées, du fait d'une convention internationale intervenue alors qu'elles avaient obtenu gain de cause en première instance, d'une chance réelle et sérieuse d'être indemnisées définitivement des préjudices résultant de la résiliation des contrats de travail qui les liaient à leur employeur de droit étranger (CE, 29 déc. 2004, *Almayrac*). La même solution est retenue concernant des salariés qui ne peuvent faire exécuter la condamnation de leur employeur étranger à raison de ses immunités diplomatiques, bien qu'ils aient connu dès l'origine les privilèges de celui-ci (CE, 11 févr. 2011, *M^{me} Susilawati* ; sect., 14 oct. 2011, *M^{me} Saleh*).

La responsabilité du fait des lois peut aussi être engagée en raison des obligations qui sont celles de l'État pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour

réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France (CE, *ass.*, 8 févr. 2007, *Gardedieu*) ou du respect des principes reconnus par le droit de l'Union européenne (CE, 23 juill. 2014, *Sté d'éditions et de protection route*).

c) La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics

Ouvrent droit à réparation les dommages non accidentels qui sont les conséquences inévitables de l'exécution de travaux publics, de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public, quelle que soit la qualité de la victime, à condition que le préjudice soit spécial et anormal (CE, *sect.*, 24 juill. 1931, *Cne de Vic-Fézensac*). Tel est le cas des inconvénients de voisinage.

■ La responsabilité du fait d'autrui fondée sur la garde

L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics sont responsables, au nom des pouvoirs dont ils sont investis d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur placé sous leur autorité, vis-à-vis des tiers, des dommages que peut causer ce dernier (CE, *sect.*, 11 févr. 2005, *GIE Axa courtage*; 26 mai 2008, *Dpt des Côtes d'Armor*). Cette jurisprudence s'applique aux dommages commis par des mineurs placés au titre de l'assistance éducative et aux victimes de mineurs délinquants (CE, *sect.*, 1^{er} févr. 2006, *garde des Sceaux c/MAIF*), mais non par un mineur admis en hôpital de jour, qui reste sous la garde de ses parents (CE, 17 févr. 2012, *Sté MAAF assurances*).

La responsabilité du gardien est engagée même lorsque le placement est fait à la demande des parents (CE, 26 mai 2008, *Dpt des Côtes d'Armor*), même lorsque le mineur ne se trouve pas au moment des faits sous la surveillance effective du gardien (CE, 17 déc. 2008, *garde des Sceaux c/Lauze*) et même lorsqu'il est momentanément hébergé chez ses parents (CE, 3 juin 2009, *garde des Sceaux c/sté Gan assurances*). Peu importe que la victime soit elle-même un mineur placé (CE, 13 nov. 2009, *garde des Sceaux c/Assoc. tuteur des inadaptés*).

Ouvrages

- COLIN (F.), DEBBASCH (C.), *Droit administratif*, Economica, 11^e éd., 2014.
- CHRÉTIEN (P.) et CHIFFLOT (N.), *Droit administratif*, coll. Université, Dalloz-Sirey, 14^e éd., 2014.
- DELVOLVÉ (P.), *Le droit administratif*, Dalloz-Sirey, coll. « Connaissance du droit », 6^e éd., 2014.
- FRIER (P.-L.), PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 9^e éd., 2014.
- GAUDEMET (Y.), *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Manuels », 20^e éd., 2012.
- LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), BRACONNIER (S.), DEFFIGIER (C.), *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, 15^e éd., 2014.
- LEBRETON (G.), *Droit administratif général*, Dalloz, 7^e éd., 2013.
- LOMBARD (M.), DUMONT (G.) et SIRINELLI (J.), *Droit administratif*, Dalloz-Sirey, 10^e éd., 2013.
- LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVÉ (P.) et GENEVOIS (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 19^e éd., 2013.
- MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, édition 2013.
- PEISER (G.), *Droit administratif général*, Dalloz, coll. « Mémentos », 26^e éd., 2014.

- RICCI (J.-Cl.), *Droit administratif*, Hachette supérieur, 9^e éd., 2014 et *Droit administratif général*, coll. HU Droit, 5^e éd., 2013.
- ROUAULT (M.-C.), *Mémentos LMD Droit administratif*, coll. Fac-Universités, Gualino éditeur, 10^e éd., 2014.
- ROUAULT (M.-C.), *Droit administratif et Institutions administratives*, coll. Paradigme, Larcier, 2^e éd., 2014.
- SEILLER (B.), *Droit administratif, tome 1 : Les sources et le juge*, 5^e éd., 2013 et *L'action administrative, tome 2*, 5^e éd., 2014, Flammarion.
- WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis », 25^e éd., 2014.
- WEIL (P.) et POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, Que Sais-Je ?, PUF, 24^e éd., 2013.

Sites internet

- Conseil d'État : www.conseil-etat.fr
- Legifrance, le service public de la diffusion du droit : www.legifrance.gouv.fr
- Cour de cassation : www.courdecassation.fr
- Conseil constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr
- Tribunal des conflits : www.tribunal-conflits.fr

Achévé d'imprimer par France Quercy, 46090 Mercuès
N° d'impression : 50357 - Dépôt légal : mars 2015



Imprimé en France

13^e édition
2015-2016

L'essentiel du Droit administratif général

LES CARRÉS

Droit
Science Politique

Sciences
économiques
Sciences
de gestion
Concours
de la Fonction
publique

Le contenu du livre

Ce livre présente en **11** chapitres l'ensemble du **droit administratif**, c'est-à-dire les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Administration ainsi que le droit de la puissance publique dans ses relations quotidiennes avec les administrés.

Au total une présentation synthétique, rigoureuse et pratique de l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit avoir sur le **Droit administratif général**.

Le public

- Étudiants en licence et master Droit
- Étudiants en 1^{re} année de licence AES
- Candidats aux concours des trois fonctions publiques (État, Territoriale, Hospitalière)

L'auteur

Marie-Christine Rouault est Professeur des Universités, agrégé des Facultés de droit.

Le sommaire

- Sources et principes généraux du droit administratif
 - les sources
 - le principe de légalité
 - le pouvoir réglementaire
- L'activité juridique de l'administration
 - les actes administratifs unilatéraux
 - les contrats administratifs
- L'activité matérielle de l'administration
 - la police administrative
 - le service public
- Le contrôle de l'administration
 - la compétence du juge administratif et ses exceptions
 - la juridiction administrative
 - le contentieux administratif
 - la responsabilité administrative



Prix : 13,50 €
ISBN 978-2-297-04779-1
www.lextenso-editions.fr

Gualino
lextenso éditions

