

Partie

1

**Droit
administratif
spécial**

par Pierre-Hubert Goutierre

Introduction	13
Leçon 1 Les actes de l'Administration	15
Chapitre 1 Le principe de légalité	15
<i>Section 1. Les sources de la légalité</i>	15
<i>Section 2. La portée du principe de la légalité</i>	17
Chapitre 2 La classification des actes administratifs	17
<i>Section 1. Les actes administratifs unilatéraux</i>	18
<i>Section 2. Les contrats administratifs</i>	22
Leçon 2 Les moyens de l'Administration	29
Chapitre 1 La police administrative	29
<i>Section 1. Les titulaires des pouvoirs de police</i>	30
<i>Section 2. L'étendue des pouvoirs de police</i>	31
Chapitre 2 Le service public	34
<i>Section 1. La notion de service public</i>	34
<i>Section 2. La classification des services publics</i>	36
Leçon 3 Les biens de l'Administration	41
Chapitre 1 Le domaine public	41
<i>Section 1. Les caractéristiques essentielles du domaine public</i>	41
<i>Section 2. Le régime juridique du domaine public</i>	43
Chapitre 2 L'expropriation pour cause d'utilité publique	48
<i>Section 1. Les conditions de l'expropriation</i>	49
<i>Section 2. La procédure d'expropriation</i>	50
Leçon 4 La responsabilité administrative	53
Chapitre 1 La responsabilité du fonctionnaire	53
<i>Section 1. À l'égard des tiers</i>	53
<i>Section 2. À l'égard de l'Administration</i>	55
Chapitre 2 La responsabilité de l'Administration	56
<i>Section 1. Le fait dommageable</i>	56
<i>Section 2. Le dommage réparable</i>	59
Chapitre 3 Le cumul des responsabilités de l'Administration et des fonctionnaires	61
<i>Section 1. Le principe du cumul des responsabilités</i>	61
<i>Section 2. Les conséquences du cumul des responsabilités</i>	62

Introduction

Pas seulement simple **organisation** d'autorités, d'organismes et d'agents administratifs¹, l'Administration est également une **activité qui s'exerce à l'égard des administrés**.

Cette activité mérite d'être étudiée sous 4 angles complémentaires.

D'abord, l'activité de l'Administration se matérialise par l'adoption d'*actes juridiques*, dont certains (ex. : actes administratifs unilatéraux et contrats administratifs) sont sans équivalent dans les relations entre particuliers.

Ensuite, l'activité de l'Administration poursuit deux *buts* : le maintien de l'ordre public et la satisfaction de besoins d'intérêt général.

La satisfaction de ces deux buts passe par deux *moyens* : la police administrative et le service public.

En outre, l'activité de l'Administration nécessite l'utilisation de *biens* qualifiés de *domaniaux* qu'elle acquiert, les cas échéant, par expropriation pour cause d'utilité publique, et dont elle peut autoriser discrétionnairement l'occupation par des administrés.

Enfin, l'activité de l'Administration cause parfois aux administrés des dommages. Ceux-ci doivent alors être réparés suivant les règles spéciales de la *responsabilité administrative*.

1. V. T1, « Droit public », p. 409 et 419 et s.

Les actes de l'Administration

Les actes juridiques de l'Administration sont en principe soumis à un régime exorbitant du droit commun en raison du but poursuivi (intérêt général). Ce régime exorbitant n'est pas pour autant un régime arbitraire puisque, pour tous ses *actes juridiques*, l'Administration reste soumise au *principe de légalité*.

CHAPITRE 1

Le principe de légalité

Le principe de légalité postule que l'Administration respecte le Droit. Il s'agit d'une garantie des citoyens contre l'arbitraire.

Le principe de légalité possède plusieurs *sources* et une *portée* qu'il faudra évaluer.

SECTION 1.

LES SOURCES DE LA LÉGALITÉ

Dans le principe de légalité, la notion de Loi doit être entendue en son acception la plus large. Elle comprend non seulement des lois mais tout un ensemble de normes ou de règles hiérarchisées, *écrites* ou *non écrites*.

§1 Les règles écrites

Les règles les plus élevées dans la hiérarchie juridique sont *externes* à l'Administration. Les autres lui sont *internes* : elles constituent le droit Administratif proprement dit.

I. Les règles externes à l'Administration

Les sources de la légalité sont hiérarchisées.

Au sommet de la hiérarchie des normes juridiques¹ se trouve la *Constitution*, puis les *Traités* (dont l'autorité, sous réserve de réciprocité, est supérieure à celle des lois, 55 C°) et enfin, la *Loi* (limitée dans son domaine, 34 C°), subordonnée aux deux précédents.

II. Les règles internes à l'Administration

Les normes juridiques administratives, bien que subordonnées aux normes supérieures, sont des sources de légalité qui *s'imposent à l'Administration elle-même et aux citoyens*.

Elles ont tantôt une *portée générale et impersonnelle* (règlement), tantôt une *portée particulière et limitée* (décision individuelle — contrat).

Les *règlements* sont hiérarchisés en fonction des autorités dont ils émanent (un *décret* est supérieur à un *arrêté*...) et *les décisions individuelles sont inférieures* en principe aux règlements.

§2 Les règles non écrites

La Jurisprudence, c'est-à-dire l'ensemble des décisions de Justice rendues sur une même question, s'impose à l'Administration.

Elle peut devenir une source de la légalité notamment lorsque le juge administratif y consacre l'existence des principes généraux du droit.

Les principes généraux du droit (PGD) sont des *normes juridiques* découvertes par le juge administratif soit à partir de textes juridiques particuliers dont il étend le champ d'application², soit à partir de textes dépourvus de valeur juridique.

Ils constituent une *source essentielle de la légalité* (ex. : la liberté d'aller et venir, l'égalité devant l'impôt...). L'Administration y est soumise mais pas le Législateur.

À ces PGD, il faut ajouter d'autres *principes et droits fondamentaux* consacrés par le Conseil constitutionnel ou les Cours européennes. Bien qu'il ne s'agisse pas de PGD au sens strict, ils s'imposent néanmoins à l'Administration.

1. V. T1, « Droit civil », p. 16 et « Droit public », p. 361.

2. Au-delà du domaine strict pour lequel ils étaient prévus.

SECTION 2.

LA PORTÉE DU PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ

La portée du principe de légalité est tempérée par sa *flexibilité* et par la *légalité d'exception*.

§1 La flexibilité du principe de légalité

La soumission de l'Administration au principe de légalité est variable. Cette dernière peut disposer d'une *compétence discrétionnaire* ou seulement d'une *compétence liée*.

Il y a *compétence discrétionnaire* chaque fois que l'Administration dispose d'une *assez grande liberté d'action et de décision*.

C'est une liberté modulable et graduée, selon les secteurs d'activités où intervient l'Administration.

Il y a *compétence liée* lorsque l'Administration est *tendue d'agir dans un certain sens déterminé sans avoir une véritable liberté d'appréciation et de choix* (ex. : contrôle du pouvoir de police, l'inscription en faculté...).

Bien évidemment la compétence liée peut elle-même connaître différents degrés suivant les restrictions apportées à la liberté d'action de l'Administration.

§2 La légalité d'exception

Un État de droit peut connaître des *situations d'exception menaçant l'ordre public*. Celles-ci conduisent à une légalité d'exception prévue :

- ✓ soit *par des textes* (ex. : 16 C°, état de siège ou état d'urgence) ;
- ✓ soit *par une jurisprudence* dite « des circonstances exceptionnelles » qui a été mise en place par le Conseil d'État (CE, 28 juin 1918, *Heyries*).

L'État de droit ne disparaît pas car la légalité d'exception reste *contrôlée par le juge administratif*.

CHAPITRE 2

LA CLASSIFICATION DES ACTES ADMINISTRATIFS

Au point de vue juridique, le procédé normal de l'action administrative est *l'acte unilatéral*. Mais cela n'exclut pas le recours à des *actes bilatéraux* (contrats).

SECTION 1.

LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

Ils font l'objet d'une *classification* et leur *existence* est soumise à un même socle de règles.

§1 Leur classification

Parmi les actes administratifs unilatéraux, on distingue les *actes non exécutoires* des *actes exécutoires*.

I. Les actes non exécutoires

Les actes non exécutoires — ou « ne faisant pas grief » — sont extrêmement nombreux :

- ✓ *certain* précèdent la *décision exécutoire* elle-même (ils la préparent) ;
- ✓ *certain* conditionnent l'*application de la décision exécutoire* (ils l'accompagnent) dans le cadre du fonctionnement interne de l'Administration (ex. : avis, recommandations, mesures d'ordre intérieur, circulaires, directives...).
- ✓ *certain* peuvent même constituer une *règle souple* (ils l'encadrent) et dans ce cas ils sont alors susceptibles d'un recours en annulation — CE ass. 21 mars 2016 Sté Fairvesta internationale.

II. Les actes exécutoires

Les actes exécutoires — ou « faisant grief » — sont des *actes créateurs de droits et d'obligations à l'égard des administrés*.

A. Les variétés d'actes

Les actes administratifs unilatéraux sont tantôt des *décisions individuelles* tantôt des *décisions réglementaires*.

Quant aux décisions individuelles, elles fixent des *règles ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nominativement désignées* (ex. : permis de construire, procès-verbal des résultats d'un concours).

Les décisions individuelles sont *hiérarchiquement subordonnées aux décisions réglementaires* et interviennent d'ailleurs souvent *en application des règlements*.

Quant aux décisions réglementaires, elles fixent des *règles générales et impersonnelles* n'ayant pas pour destinataire des personnes déterminées (ex. : règlement de police concernant la limitation de vitesse ou le stationnement).

B. Les variétés de règlements

Les règlements sont classés habituellement selon deux critères : l'un *matériel* et l'autre *organique*.

La classification matérielle des règlements vise le domaine d'intervention de ces actes administratifs. On distingue à ce titre :

- ✓ les *règlements d'exécution* (des Lois), inférieurs et subordonnés à la Loi ;
- ✓ des *règlements autonomes* qui interviennent dans les matières autres que celles qui sont du domaine de la Loi (34 et 37 C°).

La classification organique des règlements concerne l'organe qui a pris l'acte réglementaire et qui peut être :

- ✓ *une autorité centrale* :
 - ⇒ le *Président de la République* et le *Premier ministre* se partagent le pouvoir réglementaire (13 et 21 C°) ;
 - ⇒ les *Ministres* détiennent un pouvoir réglementaire limité au bon fonctionnement des services dont ils ont la charge (CE 7 févr. 1936, *Jamart*) ;
- ✓ *une autorité décentralisée* (collectivités locales, établissements publics), un pouvoir réglementaire limité leur est reconnu ;
- ✓ *certaines autorités indépendantes* (ex. : Conseil supérieur de l'audiovisuel) ;
- ✓ *certaines organismes privés* auxquels peut être reconnu le pouvoir de prendre des mesures ayant un caractère réglementaire, notamment lorsqu'ils assurent, pour le compte d'une personne publique, un service public (CE 31 juil. 1942, *Monpeurt*).

§2 Leur existence

L'existence des actes administratifs unilatéraux suppose *leur création* et s'éteint par l'une des causes de *disparition*.