

Abrogation

Annulation d'un acte administratif (▷ **ces entrées**) réalisée par son auteur lui-même, l'abrogation n'entraîne d'effets que pour l'avenir. Les situations juridiques générées dans la période d'exécution de l'acte sont préservées. L'abrogation revient en fait à prendre une décision inverse à la première, et est d'ailleurs soumise aux principes du parallélisme des formes et des compétences (▷ **ces entrées**). Elle constitue donc une possibilité assez largement ouverte aux administrations, qui doivent pouvoir faire évoluer leurs rapports avec les administrés. Elle peut d'ailleurs porter sur la totalité de l'acte initial ou bien sur une disposition seulement.

L'on distingue les actes réglementaires (▷ **cette entrée**) des actes non réglementaires pour déterminer la marge de manœuvre de l'administration. Pour les actes réglementaires, qui ont une portée générale et impersonnelle, il est admis que l'abrogation puisse intervenir à tout moment, de manière à ce que l'administration puisse régir différemment les situations des administrés lorsque les priorités, les circonstances ou les besoins évoluent (▷ **Changement de circonstances**). Elle devient même une obligation pour l'administration si un administré en fait la demande, en établissant un changement dans les circonstances de fait (CE 10 janvier 1930, Despujol, *D.* 1930, 3, 16, note P. L. J. ; S. 1930, 3, 41, note R. Alibert) ou de droit (CE Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, *AJDA* 1989, 387, note O. Fouquet ; *RFDA* 1989, 391 et 492, concl. N. Chahid-Nourai et note O. Beaud) qui rend l'acte dorénavant illégal. Il en va de même pour un acte dont l'administré établit qu'il était illégal dès sa publication (arrêt Alitalia préc.).

Pour les actes non réglementaires, l'abrogation n'est possible, à tout moment, que si l'acte concerné ne crée pas de droits (▷ **Droits acquis**) au bénéfice de l'administré ; elle est obligatoire, si l'acte ne crée pas de droits et est illégal, si un administré en fait la demande à l'administration dans le délai du recours contentieux. Enfin, si l'acte non réglementaire crée des droits au bénéfice de l'administré, il ne pourra être abrogé que dans le cas où un texte prévoit cette possibilité.

▷ Tableau : Disparition de l'acte administratif

▷ Retrait

Accès aux documents administratifs

Dans la perspective d'introduire de la transparence dans le fonctionnement des administrations, le législateur a reconnu en 1978 un nouveau droit au bénéfice des administrés : il s'agit du droit d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978). Ce droit consiste pour tout intéressé à pouvoir exiger l'accès (consultation ou délivrance de copie) à tout document administratif le concernant, qu'il soit nominatif ou non, et quel que soit le type de document. L'innovation réside dans une véritable rupture d'avec la tradition du secret, bien vivace dans les pratiques administratives jusque-là. Bien sûr, ce droit s'arrête où commence le secret légitime, comme le secret médical ou le secret défense (CE Ass. 6 novembre 2002, *M. Moon Sun Myung*, req. n° 194295).

La même loi a mis en place une autorité administrative indépendante (▷ **cette entrée**) spécifique, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui peut être saisie en cas de difficulté rencontrée dans la demande de communication des documents. Elle rend un avis, dont l'expérience montre aujourd'hui que les administrations tiennent le plus grand compte ; si cette procédure n'aboutit pas, l'administré pourra alors introduire un recours devant le juge administratif. Il est à noter qu'aucun recours contentieux ne sera recevable s'il n'a pas été précédé d'une saisine de la CADA ; il s'agit donc d'un recours préalable obligatoire. Cependant, ce recours entre dans la catégorie des recours administratifs gracieux (▷ **cette entrée**) ; il ne fait donc pas courir le délai de recours contentieux (▷ **Délais**).

▷ Tableau : Quelques exemples d'autorités administratives indépendantes

Acte administratif

L'acte administratif manifeste l'exercice d'une prérogative de puissance publique (▷ **cette entrée**), puisqu'il est un acte modifiant l'ordonnement juridique (produisant des effets de droit) et émanant d'une seule volonté (▷ **Acte unilatéral**). Au sens large, l'expression peut aussi englober les actes bilatéraux, c'est-à-dire les contrats (▷ **cette entrée**), mais la signification la plus habituelle du terme vise l'acte unilatéral.

Il s'agit donc d'une décision, explicite ou non (▷ **Décision implicite**), écrite ou non, individuelle ou réglementaire (▷ **Acte individuel, Acte réglementaire**) mais toujours exécutoire ; l'acte administratif est en effet revêtu, selon une expression doctrinale, d'une « autorité de la chose décidée » très comparable à l'autorité de la chose jugée, qui lui confère une telle force contraignante qu'elle peut éventuellement être exécutée par la force (▷ **Exécution forcée**). Cette force est d'ailleurs tellement inhérente à la nature de cet acte qu'il est exécutoire dès sa publication (▷ **cette entrée**), y compris si

un recours contentieux a été déposé : l'acte est réputé légal, et il est donc exécutoire, sauf si le juge vient à l'annuler. C'est le « privilège du préalable » (▷ **cette entrée**). Toutes les mesures prises par les administrations ne sont donc pas des actes administratifs. Leur caractère exécutoire les distingue notamment des mesures d'ordre intérieur (▷ **cette entrée**) ou encore des informations délivrées aux administrés (▷ **Renseignements**) ou des avis.

Tous les actes administratifs ne sont pas non plus pris par une administration, puisque des personnes privées chargées de missions d'intérêt général peuvent en édicter elles aussi (par exemple des comités professionnels : CE Ass. 31 juillet 1942, *Monpeurt*, D. 1942, 138, concl. Ségalat, note P. C. ; *JCP* 1942, 2046, note P. Laroque ; *RDP* 1943, 57, note R. Bonnard ; CE 13 janvier 1961, *Magnier*, *AJDA* 1961, 142, note C. P. ; *RDP* 1961, 155, concl. Fournier).

La procédure d'élaboration de l'acte administratif, également désignée par le terme de procédure non contentieuse (▷ **cette entrée**), impose aux autorités administratives le respect d'un certain nombre de règles liées à la compétence de l'auteur de l'acte, ou encore à la forme ou au contenu de l'acte. Ces règles sont sanctionnées par le juge dans le cadre d'un éventuel recours pour excès de pouvoir (▷ **cette entrée**) : les cas d'ouverture (▷ **cette entrée**) de ce recours correspondent *a contrario* aux conditions de légalité de l'acte.

La disparition de l'acte administratif peut survenir naturellement, l'acte épuisant ses effets (exemple d'une autorisation temporaire) ; mais aucun acte administratif ne peut disparaître par l'effet d'une simple désuétude de la norme. Elle peut aussi être la conséquence d'une annulation contentieuse après un recours pour excès de pouvoir, ou d'une annulation de la part de l'administration elle-même. L'on parle dans ce cas de retrait ou d'abrogation (▷ **ces entrées**).

Bibl. : G. DARCY, « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *AJDA* 1994, 663 • P. DELVOLVÉ, *L'Acte administratif*, Sirey, 1983 • R. G. SCHWARZENBERG, *L'Autorité de chose décidée*, LGDJ, 1969.

Disparition de l'acte administratif												
Abrogation (pour l'avenir)	Acte réglementaire		Acte non réglementaire									
	Légal	Illégal	Légal	Illégal								
	possible à tout moment	obligatoire à la demande d'un administré (jurisprudences Despujol et Alitalia)	<table border="1"> <tr> <th>créateur de droits</th> <th>non créateur de droits</th> </tr> <tr> <td>seulement si un texte l'autorise</td> <td>possible à tout moment</td> </tr> </table>	créateur de droits	non créateur de droits	seulement si un texte l'autorise	possible à tout moment	<table border="1"> <tr> <th>créateur de droits</th> <th>non créateur de droits</th> </tr> <tr> <td>seulement si un texte l'autorise</td> <td>obligatoire dans un délai de 2 mois à la demande d'un administré</td> </tr> </table>	créateur de droits	non créateur de droits	seulement si un texte l'autorise	obligatoire dans un délai de 2 mois à la demande d'un administré
créateur de droits	non créateur de droits											
seulement si un texte l'autorise	possible à tout moment											
créateur de droits	non créateur de droits											
seulement si un texte l'autorise	obligatoire dans un délai de 2 mois à la demande d'un administré											
	Non créateur de droits											
Retrait (rétroactif)		Créateur de droits	Légal	Illégal								
	impossible	possible dans le délai de principe de 4 mois (arrêt Termon)	impossible sauf si la décision n'a pas encore reçu application	possible sans condition de délais								
Annulation contentieuse (réroactive)	si recours pour excès de pouvoir dans le délai, uniquement pour illégalité de l'acte											
Caducité de la décision	disparition (non rétroactive) de l'acte lorsqu'il a épuisé ses effets, ou bien lorsque la date de son échéance est arrivée											
Désuétude (ou usage contraire)	impossible											

▷ Acte administratif, Acte réglementaire, Abrogation, Retrait, Droits acquis, Recours pour excès de pouvoir, Délais

« Baïonnettes intelligentes » (théorie des)

Cette théorie justifie un acte de désobéissance à un ordre manifestement illégal. Elle constitue une exception au principe de soumission à la hiérarchie (▷ **cette entrée**) qui fonde le fonctionnement de l'ensemble de nos institutions administratives.

Elle est reprise par le statut général de la fonction publique (▷ **Statut de la fonction publique**) en son Titre 2, article 28. Pour les militaires, c'est la loi du 13 juillet 1972 qui, en leur interdisant d'obéir à un ordre visant à commettre un crime ou délit ou un acte illégal, consacre cette théorie.

Ce mécanisme destiné à prendre en considération des contextes tout à fait exceptionnels, exonère l'agent de toute poursuite disciplinaire, mais aussi pénale. La désobéissance à un ordre illégal émanant d'un supérieur hiérarchique est d'ailleurs couverte par le Code pénal (article 122-4 al 2 du Code pénal).

C'est donc pour exonérer la responsabilité des agents que cette construction doctrinale peut jouer ; elle fut notamment au cœur de l'affaire Papon, dans ses dimensions tant pénale qu'administrative. La problématique de ces procès, portant sur la responsabilité de la déportation de personnes, résidait une appréciation portée sur la compatibilité entre le devoir d'obéissance pesant sur les fonctionnaires (▷ **cette entrée**) et le devoir moral de s'affranchir d'ordres manifestement attentatoires aux droits fondamentaux de l'être humain. Il a fallu deux décennies de débats judiciaires pour aboutir à des décisions très nuancées : au pénal, l'inculpé a été reconnu coupable, par une décision de la cour d'assises de la Gironde du 2 avril 1998, de complicité d'arrestation et de séquestration, mais pas de complicité d'assassinat. Quant au juge administratif (CE, 12 avril 2002, Papon, req. n° 238689), il a opté pour un partage de responsabilité entre l'agent et l'État pour répartir la charge de l'indemnisation des victimes, estimant qu'une faute personnelle avait coexisté avec une faute de service (▷ **ces entrées**), l'agent Papon ayant fait preuve d'un zèle particulier, mais qui n'aurait pu produire de telles conséquences si le régime de Vichy n'avait pas lui-même pris certaines orientations.

Ces décisions montrent que la désobéissance légitime n'est admise que prudemment par les juges.

▷ Désobéissance

Bases constitutionnelles (théorie des)

▷ Bloc constitutionnel

Biens de reprise

À la fin d'une concession (▷ **cette entrée**), une partie des biens utilisés pour exécuter le contrat peut être reprise, à titre onéreux, par la collectivité concédante (▷ **cette entrée**) : on les désigne comme étant des biens de reprise. Ce sont le plus souvent les biens meubles, mais c'est en tout état de cause le contrat qui désigne les biens concernés.

▷ Biens de retour

Biens de retour

À l'issue d'une concession (▷ **cette entrée**), les biens qui ont servi à l'exécution du contrat peuvent revenir, à titre gratuit, au concédant (▷ **cette entrée**) ; c'est le contrat de concession qui précise les biens concernés (le plus souvent les biens immeubles). Cette caractéristique du contrat de concession explique largement son succès en pratique : outre de permettre de développer des services publics, il permet aussi à la collectivité publique de s'équiper matériellement en s'appuyant sur l'investissement financier d'un tiers concessionnaire lorsque la concession est une concession de travaux publics (▷ **cette entrée**).

▷ Biens de reprise

Bilan (jurisprudence du)

Pratique jurisprudentielle consistant pour le juge saisi d'un recours pour excès de pouvoir (▷ **cette entrée**), à vérifier si la décision contestée se justifie au regard d'une comparaison entre les avantages qu'elle génère et les inconvénients qui l'accompagnent. C'est en quelque sorte une opération comptable : sa dénomination vient du fait que le juge réalise un bilan coût-avantages. Cependant, la comparaison comptable s'arrête au fait que les bénéfices comme les coûts ne sont pas forcément évaluables en argent : il peut s'agir d'éléments humains tels que la tranquillité des riverains, le nombre de bénéficiaires éventuels du projet décidé. Le juge peut même tenir compte, comme pour une opération projetée dans les gorges du Verdon, « du caractère exceptionnel du paysage » et de sa « réputation internationale » (CE

10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du Lac de Sainte-Croix et autres, note M.-F. Delhoste, *RFDA* 2006, 990).

L'opération est valide si, selon le juge « *les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics, qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ».

Cette jurisprudence s'est développée dans le domaine de l'expropriation (CE Ass. 28 mai 1971, Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est », *rec.* 409 ; *AJDA* 1971, 405, *chron.* D. Labetoulle et P. Cabanes ; *CJEG* 1972, 35, note J. Virole ; *D.* 1972, 194, note Lemasurier ; *JCP* 1971, 16 873, note A. Homont ; *Rev. adm.* 1971, 422, *concl.* G. Braibant ; *RDP* 1972, 454, note M. Waline. Voir aussi CE Ass. 20 octobre 1972, Société civile Sainte-Marie l'Assomption, *rec.* 657 ; *AJDA* 1972, 576, *chron.* P. Cabanes et D. Léger, *CJEG* 1973, 60, note J. Virole ; *JCP* 1973, n° 17470, note B. Odent ; *RDP* 1973, 843, *concl.* Morisot). Elle permet au juge administratif de pousser très loin le contrôle qu'il exerce sur les actes, puisqu'il réalise un contrôle de proportionnalité (▷ **cette entrée**), qui relève du contrôle maximum (▷ **cette entrée**), le plus développé qu'il ait pu concevoir.

▷ Tableau : Les degrés de contrôle du juge sur les actes administratifs

Bloc constitutionnel

Le bloc de constitutionnalité est constitué de l'ensemble des normes à valeur constitutionnelle s'imposant aux administrations en vertu du principe de hiérarchie des normes (▷ **cette entrée**). Il s'agit bien logiquement du corps même de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi que de son préambule qui renvoie lui-même à une série de règles auxquelles le peuple français souscrit : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 proclamant des « droits politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps », la Charte de l'environnement de 2004.

Le juge administratif reconnaît également que s'imposent à l'action administrative des règles issues du préambule de la Constitution ou des lois républicaines, et validées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (▷ **cette entrée**) (CE 29 mai 1992, Association amicale des professeurs titulaires du Muséum d'histoire naturelle, *rec.* 217 ; CE 9 juillet 1997, Picard, *AJDA* 1997, 718 ; *RFDA* 1997, 1102 : indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur). S'y ajoutent des principes à valeur constitutionnelle, normes exprimées par des textes, sans que l'on puisse pour autant les rattacher précisément à l'un d'entre eux et dégagées par le Conseil constitutionnel, à l'instar du Conseil d'État posant les principes généraux du droit (▷ **cette entrée**).

La soumission du droit administratif aux normes relevant du bloc de constitutionnalité a donné naissance à la théorie des « bases constitutionnelles du droit administratif » formulée par le Doyen Vedel.

▷ Tableau : Les sources du droit administratif

Bibl. : F. GAZIER, M. GENTOT et B. GENEVOIS, « La marque des idées et des principes de 1789 dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel », *EDCE* 1989, n° 40, 151 • G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE* 1954, n° 8, 21.

Bonnes mœurs

Un comportement est contraire aux bonnes mœurs lorsqu'il heurte la moralité publique (▷ **cette entrée**) ; il s'agit de l'un des enjeux sur lesquels repose l'ordre public (▷ **cette entrée**), dont la préservation est l'objectif de la police administrative (▷ **cette entrée**). Une vague de décisions jurisprudentielles relatives à la police du cinéma illustre l'attachement du juge à la préservation de la morale (CE 18 décembre 1959, Société Les Films Lutetia, *AJDA* 1960, 1, 20, chron. Combarrous et Galabert ; *D.* 1960, 171, note Weil ; *JCP* 1961, n° 11898, note Mimin ; *Rev. adm.* 1960, 31, note Juret ; *S.* 1960, 94, concl. Mayras) ; mais le respect dû aux victimes de guerre a également pu justifier des mesures de police qui interdisaient une manifestation heurtant la morale (CE 28 juillet 1993, Association « Laissez les vivre », *rec.* 235 ; *DA* 1993, 459, obs. S. D.).

Bordeaux (École de)

b

34

L'École de Bordeaux développa, autour des thèses du Doyen Duguit (1859-1928), une construction doctrinale remarquable, qui apporta un critère d'identification du droit administratif (▷ **cette entrée**) : Léon Duguit démontra que l'ensemble des règles de droit administratif s'articulent autour de la notion de service public (▷ **cette entrée**), qui en justifie la spécialité et l'autonomie (▷ **ces entrées**). Gaston Jèze et Roger Bonnard poursuivirent son œuvre, qui fait une large place à la sociologie juridique. L'on désigne également ce courant doctrinal sous l'appellation d'École du service public.

La contradiction vint de Toulouse (▷ **cette entrée**), où le Doyen Hauriou développa une théorie selon laquelle le critère du droit administratif était celui de la puissance publique (▷ **cette entrée**). La doctrine actuelle opère la synthèse des deux écoles, en constatant que la jurisprudence décline les deux critères (R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^e éd., 2001).

Bibl. : C. EISENMANN, « Deux théoriciens du droit : Duguit et Hauriou », *Revue philosophique*, 1930, 279 • M. WALINE, « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Léon Duguit et Maurice Hauriou », *L'année politique française et étrangère*, 1929, 386 et 1930, 39.

Cabinet

Structure placée auprès d'une autorité administrative (▷ **cette entrée**) et composée de personnes de confiance chargées de l'assister. Selon les cas, le cabinet est donc plus ou moins nombreux, et plus ou moins structuré ; il est cependant toujours placé sous l'autorité d'un directeur de cabinet. Logiquement, les membres du cabinet sont attachés à la personne incarnant l'autorité administrative ; ils sont donc renouvelés lorsque les titulaires des responsabilités changent.

Les ministres (▷ **cette entrée**) disposent d'un cabinet, mais les préfets, les maires des grandes communes (▷ **ces entrées**) peuvent aussi bénéficier de telles structures. Elles ont des attributions variées, qui englobent des travaux administratifs et de secrétariat, la gestion de l'agenda, le conseil technique ou encore les relations publiques.

Cahier des charges

I. Marchés publics

Selon l'article 13 du Code des marchés publics, « *les cahiers des charges des marchés passés selon une procédure formalisée déterminent les conditions dans lesquelles les marchés sont exécutés* ».

Ces documents contractuels comportent donc, pour les marchés publics (▷ **cette entrée**), des précisions relatives aux modalités d'exécution de ces contrats (▷ **cette entrée**) ; ils se distinguent en deux catégories :

A. Les documents généraux sont les cahiers des clauses administratives générales (CCAG), qui fixent les dispositions administratives applicables par catégorie de marchés, et les cahiers des clauses techniques générales (CCTG), « *qui fixent les dispositions techniques applicables à toutes les prestations d'une même nature* ». Ces documents généraux font l'objet d'une approbation par arrêté du ministre de l'Économie et des ministres intéressés. Les co-contractants peuvent décider d'y faire référence, ce qui est souvent le cas, ou bien d'y déroger.

B. Les documents particuliers correspondent quant à eux aux dispositions propres à chaque marché : ce sont les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP), et les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP).

À partir du moment où les co-contractants décident d'intégrer ces dispositions à leur convention, elles prennent un caractère contractuel, au même titre que les clauses relatives à l'objet du marché et à son prix. Et dans le cas où certains de ces documents se contredisent, l'on fait prévaloir les documents particuliers sur les documents généraux.

II. Délégations de service public

Pour les délégations de service public (▷ **cette entrée**), le cahier des charges est précisé au cas par cas. Cependant, il existe des cahiers des charges types, destinés à simplifier la procédure d'élaboration du document contractuel, et couramment utilisés par les collectivités territoriales (▷ **cette entrée**) — ce qui pose problème au regard du principe de libre administration (▷ **cette entrée**) qui les anime, car les modèles diffusés et repris sont bien entendus nationaux.

Canton

Circonscription administrative de l'État apparue en l'an IX, pour délimiter le ressort des juges de paix. Aujourd'hui essentiellement utilisé comme circonscription électorale pour la désignation des conseillers généraux (▷ **Conseil général**), le canton voit ses contours précisés par un décret en Conseil d'État ; afin de garantir l'égalité des citoyens devant le suffrage, le Conseil d'État (▷ **cette entrée**) impose de tenir compte de la démographie (CE Ass. 13 novembre 1998, *M. Le Déaut et autres*, AJDA 1998, 977, chron. F. Raynaud et P. Fombeur). L'on déplore en effet couramment des disparités entre cantons urbains et ruraux, chaque canton étant représenté par un conseiller général, quelle que soit l'importance de la population.

Carrière

I. Le terme est utilisé en général pour désigner la vie professionnelle d'un individu ; mais en droit administratif, il vise précisément la situation juridique d'un fonctionnaire entre sa nomination et la fin de son activité. Au cours de sa carrière, le fonctionnaire est placé dans différentes positions, affecté à différents emplois et bénéficie de mutations et d'avancements (▷ **ces entrées**). L'ensemble de ces événements est relaté dans un dossier personnel à chaque fonctionnaire, et pour lequel il dispose d'un droit à communication (article 65 de la loi du 22 avril 1905, voté après le « scandale des fiches » et loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs).

II. L'on utilise également en droit administratif la notion de « système de la carrière ». Il s'agit d'une modalité d'organisation de la fonction publique, pratiquée dans notre pays et qui consiste à ne pas recruter un fonctionnaire sur un emploi en particulier

(dans ce cas, l'on parlerait de « système de l'emploi ») mais pour développer sa vie professionnelle dans différents services et en assurant différentes missions. Il est recruté pour ses compétences (souvent établies par la réussite à un concours) et sera affecté à divers emplois ; son statut ne découle donc pas d'un contrat, mais d'une situation générale et réglementaire (▷ **Statut**). Sa situation est en principe durable, car il exerce son activité jusqu'à la retraite.

Cas d'ouverture (recours pour excès de pouvoir)

Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir (▷ **cette entrée**) sont les moyens (▷ **cette entrée**) que le requérant peut soulever pour mettre en cause valablement la légalité de l'acte dont il demande l'annulation au juge. Les cas d'ouverture portent soit sur la légalité externe (incompétence et vice de forme), soit sur la légalité interne (détournement de pouvoir, erreur de fait, erreur de droit, erreur de qualification des faits, violation de la loi) ▷ **toutes ces entrées**.

Cas fortuit

Dans la jurisprudence ancienne, cette cause exonératoire (▷ **cette entrée**) se confondait avec la force majeure (▷ **cette entrée**) ; aujourd'hui, les deux notions sont distinctes en jurisprudence. Elles présentent le point commun de concerner des événements irrésistibles, mais alors que la force majeure est extérieure à l'administration, le cas fortuit n'est pas rigoureusement étranger à l'action administrative. Dans les arrêts, il apparaît comme une cause « inconnue » ; en fait, les évolutions du droit positif montrent que les cas fortuits retenus par le juge correspondent à des hypothèses où la cause est bien identifiée, mais où l'usage d'une technique est encore mal maîtrisé par l'administration, et que des conséquences éventuelles lui échappent au moment où le dommage s'est produit : utilisation de câbles électriques (CE Sect. 25 janvier 1929, Compagnie du Gaz de Beauvais, S. 1929, 3, 81, concl. Latournerie, note Bonnard), de barrages (CE Ass. 28 mai 1971, département du Var, rec. 419 ; CJEG 1971, 235, concl. Théry).

Le cas fortuit ne peut exonérer l'administration que si sa responsabilité (▷ **cette entrée**) a été engagée sur le fondement d'une faute de service (▷ **cette entrée**).

Bibl. : C. SCHÆGIS, *Progrès scientifique et responsabilité administrative*, CNRS Droit, 1998, 69 suiv.

Cassation

Le recours au juge de cassation est un recours ouvert à l'administré contre toute décision d'une juridiction administrative ; la possibilité d'actionner ce recours est un principe général du droit reconnu par le Conseil d'État (CE Ass. 7 février 1947, D'Aillières, rec. 50), mais il admet cependant que le législateur puisse y déroger.

Depuis la loi du 31 décembre 1987 mettant en place des juridictions administratives d'appel de droit commun, les cours administratives d'appel (▷ **cette entrée**), le Conseil d'État est avant tout le juge de cassation compétent pour des recours dirigés tant contre les décisions des cours administratives d'appel que des juridictions spéciales.

Les conditions du recours sont simples : il faut que le requérant soit l'une des parties présentes ou représentées en première instance et en appel. Il doit tenir compte des délais (▷ **cette entrée**) de recours, qui sont en principe de deux mois, et quinze jours dans le cadre des procédures d'urgence. Il ne peut invoquer de moyens nouveaux, car le juge de la cassation n'est pas un juge du fond.

Le Conseil d'État, saisi d'un recours en cassation, ne peut en effet pas rejuger l'affaire comme le fait le juge d'appel : s'il peut examiner les questions de droit comme la violation de la loi ou même la qualification juridique des faits, il ne saurait se pencher sur la question de l'existence des faits, qui relève des juges du fond.

Il pourra annuler totalement ou partiellement la décision attaquée, ou bien encore rejeter la requête. En cas d'annulation, il décidera, soit de juger lui-même l'affaire « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice », en particulier si les faits ne font plus l'objet de contestation, soit de renvoyer l'affaire, pour qu'elle soit jugée par une juridiction du fond (qui peut être celle-là même qui avait rendu la décision censurée).

Les recours en cassation doivent être formés par le biais d'avocats (▷ **cette entrée**) aux conseils, le ministère d'avocat n'étant facultatif que pour des contentieux très spécifiques (pensions) ou bien pour l'État lui-même.

Catégories (fonction publique)

Mises en place en 1946, les catégories de la fonction publique indiquent le niveau de responsabilité, donc le niveau dans la hiérarchie administrative (▷ **cette entrée**) auquel peuvent prétendre les agents. Tous les fonctionnaires sont donc répartis, en fonction de leur appartenance à un corps, en quatre catégories (A, B, C, D, A étant la plus élevée). Ce sont les statuts (▷ **cette entrée**) particuliers à chaque corps (▷ **cette entrée**) qui déterminent ce classement. À chaque catégorie correspond une fourchette d'indices (▷ **cette entrée**) chiffrés qui déterminent le traitement (▷ **cette entrée**) perçu par le fonctionnaire.

Causalité

Le lien de causalité entre l'action administrative et le dommage (▷ **cette entrée**) est généralement présenté comme la condition de l'engagement de la responsabilité de l'administration (▷ **cette entrée**) ; cependant, l'idée de causalité, liée à la réalisation de phénomènes physiques dont l'enchaînement est incontestable, n'est pas adaptée à un élément intellectuel servant à assurer la cohérence du raisonnement du juge.

C'est pourquoi, bien que le terme de lien de causalité s'utilise couramment, la doctrine lui préfère celui d'imputation (▷ **cette entrée**).

Causes exonératoires

Les causes exonératoires sont des circonstances susceptibles d'exonérer l'administration de sa responsabilité (▷ **cette entrée**), totalement ou partiellement. Il s'agit de la faute de la victime, de la force majeure, du fait du tiers et du cas fortuit (▷ **ces entrées**) ; parmi ces différentes circonstances, seules les deux premières peuvent être opératoires dans un système de responsabilité sans faute (▷ **Risque, Rupture de l'égalité devant les charges publiques**). En revanche, elles sont toutes les quatre susceptibles de produire des effets lorsque la responsabilité de l'administration est engagée sur le fondement d'une faute (▷ **cette entrée**).

▷ Tableau : Les causes exonératoires de responsabilité

Les causes exonératoires de responsabilité		
	Responsabilité pour faute	Responsabilité sans faute
Fait de la victime	√	√
Fait d'un tiers	√	
Force majeure	√	√
Cas fortuit	√	

▷ Causes exonératoires, Responsabilité, Faute, Risque, Rupture de l'égalité devant les charges publiques, Fait de la victime, Fait d'un tiers, Force majeure, Cas fortuit

Centralisation

Mode d'organisation administrative dans lequel l'ensemble des missions administratives est confié aux services de l'État (▷ **cette entrée**). Il n'existe donc qu'un seul centre de décision. Lent et pesant, ce système offre cependant l'avantage de préserver l'égalité des administrés sur l'ensemble du territoire, et surtout l'autorité et l'unité de l'État ; c'est sans doute la raison qui explique que la plupart des États jeunes soient dans un premier temps de leur histoire fortement centralisés.

La centralisation supporte cependant des aménagements, les services de l'État n'étant pas nécessairement concentrés en un seul lieu ; il est possible de les répartir sur l'ensemble du territoire, afin de les rapprocher des administrés. Il s'agit alors d'un processus de déconcentration (▷ **cette entrée**).

▷ Hiérarchie

Certificat d'urbanisme

Acte administratif (▷ **cette entrée**) très spécifique, puisqu'il a une vocation informative, mais produit des effets juridiques pendant un an et peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (▷ **cette entrée**). Le certificat d'urbanisme indique à l'administré, sur simple demande, les règles d'urbanisme et les limitations administratives du droit de propriété (servitudes, existence d'un droit de préemption, par exemple) concernant un terrain dont elle est propriétaire ou qu'elle envisage d'acquérir.

Bibl. : I. SAVARIT-BOURGOIS, *L'Essentiel du droit de l'urbanisme*, Gualino, 5^e éd., 2007.

Chambre régionale des comptes

C'est la loi de décentralisation (▷ **cette entrée**) du 2 mars 1982 qui a créé les chambres régionales des comptes, à raison d'une par région (▷ **cette entrée**). Elle a été complétée par la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. On leur assigne trois missions : le jugement des comptes des comptables publics, le contrôle budgétaire des collectivités territoriales (▷ **cette entrée**), et le contrôle de la gestion :

- elles jugent, dans leur ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités et de leurs établissements publics (▷ **cette entrée**). Elles vérifient non seulement que les comptes sont réguliers, mais surtout que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer. L'appel de leurs jugements est porté devant la Cour des comptes (▷ **cette entrée**), et la cassation devant le Conseil d'État (▷ **cette entrée**) ;
- sur saisine du préfet, elles contrôlent le budget (▷ **cette entrée**) des collectivités territoriales lorsque le budget a été voté après le 31 mars, ou de manière irrégulière (en déséquilibre, notamment). Elles font des propositions au préfet pour compenser les difficultés rencontrées ;
- elles contrôlent la gestion des collectivités territoriales (régularité, mais aussi qualité, adaptation aux objectifs).

Les chambres régionales des comptes contribuent donc au fonctionnement rigoureux et régulier de la décentralisation (▷ **cette entrée**).

N.B. :

- dans les collectivités d'outre-mer (▷ **cette entrée**), il existe des chambres territoriales des comptes : Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- une réforme des chambres régionales des comptes est en préparation. Elle pourrait déboucher sur un regroupement des chambres existantes.

Bibl. : G. PIOLÉ, *Les Chambres régionales des comptes*, LGDJ, 2^e éd., 2007.

Chances sérieuses

Alors même que le juge administratif (▷ **cette entrée**) exige la preuve, pour indemniser une victime (▷ **cette entrée**) par le biais de la mise en cause de la responsabilité (▷ **cette entrée**) de l'administration, de la certitude du préjudice (▷ **cette entrée**), il accepte pourtant de réparer la perte d'une chance. Ainsi, un fonctionnaire évincé de la fonction publique peut, si son éviction est illégale, demander réparation à l'administration du préjudice subi et constitué non seulement par la perte de salaires, mais aussi par les chances d'avancement dont il aurait pu bénéficier pendant cette période (CE Ass. 5 janvier 1962, *Aurnargue, rec. 9*) ; une entreprise écartée d'un marché public a perdu une chance de l'emporter (CE 28 mars 1980, *Centre hospitalier de Seclin, Marchés publics n° 176, 24, concl. M.-A. Latournerie*) ; un malade ne bénéficiant pas d'un traitement a perdu une chance de voir sa santé améliorée (CE 23 février 1972, *Ministre de la Santé publique c/ Bogossian, rec. 166*). Bien entendu, le juge tient compte du caractère aléatoire du préjudice invoqué : c'est pourquoi il impose comme condition à la réparation que les chances perdues aient été sérieuses. Dans les exemples cités, il faut donc établir que l'avancement du fonctionnaire aurait très certainement été décidé, que l'entreprise était très bien positionnée pour emporter le marché, ou que le traitement aurait probablement eu un impact sur la santé de la personne malade. Le juge, confronté à ce préjudice très particulier, exige donc, en recourant à la notion de chances sérieuses, que soit tout de même démontrée la certitude du préjudice.

Changement de circonstances

Les circonstances visées par cette expression sont autant les circonstances de fait que les circonstances de droit. Le contexte matériel peut en effet évoluer, de même que les textes applicables à une situation donnée ; dans ces hypothèses, il est légitime que l'administration souhaite revoir la teneur de ses décisions. Un changement de circonstances pourra donc légitimer l'abrogation ou le retrait (▷ **ces entrées**) d'un acte administratif (▷ **cette entrée**) ; il pourra même dans certaines hypothèses, et notamment s'il entraîne l'illégalité de l'acte, imposer à l'administration de procéder à son abrogation.

▷ Tableau : Disparition de l'acte administratif

Charte communale

Cette formule désigne le grand texte fondateur du statut des communes (▷ **cette entrée**) : la loi du 5 avril 1884, aujourd'hui incorporée au Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Chef de file

▷ Collectivité chef de file

Circonscription administrative

Parcelle d'un territoire dépourvue de la personnalité juridique. Elle permet de définir le champ de compétence d'une autorité administrative (▷ **cette entrée**) déconcentrée (▷ **Déconcentration**).

Certaines circonscriptions administratives sont généralistes : par exemple, la commune, le département ou la région (▷ **ces entrées**) servent de cadre à l'action déconcentrée de plusieurs ministères (▷ **cette entrée**). Ce sont les circonscriptions administratives de droit commun (attention : bien que portant le même nom et étant définies par le même territoire que certaines des collectivités locales, elles sont bien des réalités juridiques distinctes). D'autres sont spécialisées, comme les académies pour l'administration de l'Éducation Nationale. Enfin, il est possible de n'utiliser des circonscriptions que dans une perspective électorale ; ainsi, le canton (▷ **cette entrée**) est-il la circonscription de base pour l'organisation des élections aux conseils généraux (▷ **cette entrée**).

▷ Déconcentration

c

44

Circonscriptions administratives spéciales

Circonscriptions administratives (▷ **cette entrée**) créées pour répondre aux besoins spécifiques d'une administration donnée ; ainsi, le ministère de la Défense fonctionne sur la base d'un découpage du territoire en « régions militaires ». Quant au ministère de l'Éducation nationale, il se déconcentre en utilisant une circonscription administrative ordinaire, le département (échelon d'implantation de l'Inspection académique) aussi bien qu'une circonscription spéciale, l'académie (échelon d'implantation du rectorat).

Circonstances exceptionnelles

La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles permet au juge de légitimer un acte administratif (▷ **cette entrée**) illégal au regard des normes habituellement applicables, au motif qu'il est intervenu dans une période particulièrement troublée, laquelle rendait l'action administrative très délicate. Cette théorie, qui donne un cadre moins contraignant à l'action administrative, constitue une atteinte au principe de légalité (▷ **cette entrée**) ; elle est donc mise en œuvre dans la pratique avec une très grande circonspection.