



LE DROIT EN SCHÉMAS

8<sup>e</sup> édition

Jean Fougrouse

# Le droit administratif en schémas



ellipses

# Table des matières

Sommaire .....	3
Liste des abréviations .....	5
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
1. La définition du droit administratif .....	8
2. La spécificité du droit administratif .....	10
3. Le caractère jurisprudentiel du droit administratif .....	12
4. Plan de l'ouvrage .....	14
<b>Chapitre 1 : Le service public .....</b>	<b>17</b>
<b>Section 1 : La notion de service public .....</b>	<b>18</b>
1. Définition générale .....	18
1.1. Le critère de l'intérêt général .....	20
1.2. Le critère du lien de l'activité avec une personne publique .....	22
2. La typologie des services publics .....	24
2.1. Les SPA et les SPIC .....	24
2.2. Les services marchands et non marchands .....	26
<b>Section 2 : Le régime général des services publics .....</b>	<b>28</b>
1. La création et la suppression des services publics .....	28
1.1. Les autorités compétentes .....	28
1.2. Les règles applicables .....	30
2. Les lois du service public .....	32
2.1. Le principe de continuité .....	32
2.2. Le principe de mutabilité .....	34
2.3. Le principe d'égalité .....	36
2.3.1. <i>Notion</i> .....	36
2.3.2. <i>Applications</i> .....	38
2.4. Autres principes .....	40
2.4.1. <i>Absence de principe général de gratuité des services publics</i> .....	40
2.4.2. <i>Les principes de l'Union européenne applicables au service public</i> .....	40
<b>Section 3 : Les régimes spécifiques des services publics .....</b>	<b>42</b>
1. Les conséquences de la distinction SPA/SPIC .....	42
1.1. La distinction entre EPA et EPIC .....	42
1.2. Le régime des SPA .....	44
1.3. Le régime des SPIC .....	46
2. Les conséquences de la distinction services marchands/non marchands .....	48

<b>Section 4 : La gestion du service public.....</b>	<b>50</b>
1. La gestion par les personnes publiques .....	50
1.1. La régie .....	50
1.2. L'Établissement public .....	52
1.3. Les autres personnes publiques .....	54
1.3.1. Les GIP .....	54
1.3.2. Les entreprises publiques .....	56
2. La gestion par les personnes privées .....	58
2.1. La délégation contractuelle de la gestion du service public .....	58
2.2. L'habilitation unilatérale du service public .....	60
2.3. La Société d'économie mixte .....	62
2.4. Les sociétés locales .....	62
 <b>Chapitre 2 : La police administrative .....</b>	 <b>65</b>
<b>Section 1 : La notion de police administrative.....</b>	<b>66</b>
1. La préservation de l'ordre public .....	66
1.1. L'ordre public général .....	68
1.1.1. « L'ordre matériel et extérieur » .....	68
1.1.2. L'ordre moral .....	70
1.2. L'ordre public spécial .....	72
2. Le caractère préventif de la police administrative.....	74
 <b>Section 2 : L'organisation de la police administrative .....</b>	 <b>76</b>
1. Les autorités de police.....	76
1.1. Les autorités de police générale.....	76
1.1.1. Au niveau national.....	76
1.1.2. Au niveau local .....	78
1.2. Les autorités de police spéciale.....	80
1.3. L'intervention concurrente des autorités de police .....	82
2. Les personnels de police .....	84
2.1. Les personnels civils.....	84
2.2. Les personnels militaires .....	84
 <b>Section 3 : La légalité des mesures de police.....</b>	 <b>86</b>
1. La nécessité d'utiliser le pouvoir de police.....	86
1.1. L'obligation d'utiliser le pouvoir de police .....	86
1.2. La décision d'utiliser le pouvoir de police .....	88
1.2.1. La légalité interne de l'utilisation du pouvoir de police .....	88
1.2.2. La légalité externe de l'utilisation du pouvoir de police .....	90
2. L'évaluation de la mesure de police .....	92
2.1. Le choix de la mesure de police .....	92
2.1.1. Le caractère unilatéral et gratuit de toute mesure de police .....	92
2.1.2. La typologie des mesures de police .....	94
2.2. Le contrôle de proportionnalité de la mesure de police .....	96

## Chapitre 3 : Les actes administratifs unilatéraux..... 99

### Section 1 : La notion d'acte administratif unilatéral .....100

1. Le caractère administratif d'un acte unilatéral .....	100
1.1. Les actes administratifs des personnes publiques .....	100
1.1.1. <i>L'exclusion des actes de gestion privée</i> .....	100
1.1.2. <i>Les actes rattachés à la fonction administrative</i> .....	102
1.2. Les actes administratifs des personnes privées.....	104
1.2.1. <i>Les actes rattachés à une activité de SPA</i> .....	104
1.2.2. <i>Les actes rattachés à une activité de SPIC</i> .....	104
2. La typologie des actes administratifs.....	106
2.1. Les actes décisifs et les actes non décisifs .....	106
2.1.1. <i>Les mesures antérieures ou postérieures à une décision</i> .....	106
2.1.2. <i>Les mesures internes à l'administration</i> .....	108
2.2. Les catégories d'actes administratifs décisifs .....	114
2.2.1. <i>Les décisions individuelles</i> .....	114
2.2.2. <i>Les décisions réglementaires</i> .....	114
2.2.3. <i>Les décisions d'espèce</i> .....	114
2.3. Les décisions implicites et les décisions explicites .....	116
2.4. Les décisions créatrices de droits et les décisions non créatrices de droits .....	118
3. Le pouvoir réglementaire.....	120
3.1. Le domaine réglementaire .....	120
3.2. Les titulaires du pouvoir réglementaire.....	122
3.3. Les actes réglementaires spécifiques .....	124
3.3.1. <i>Les ordonnances non ratifiées de l'art. 38 C°</i> .....	124
3.3.2. <i>Les autres actes réglementaires spécifiques</i> .....	126

### Section 2 : Le régime de l'acte administratif unilatéral.....128

1. L'élaboration de l'acte administratif .....	128
1.1. Les règles de compétence.....	128
1.1.1. <i>Les règles générales de compétence</i> .....	128
1.1.2. <i>L'aménagement des règles de compétence</i> .....	130
1.2. Les règles de procédure.....	132
1.2.1. <i>Le respect des délais</i> .....	132
1.2.2. <i>La procédure consultative</i> .....	134
1.2.3. <i>La procédure contradictoire</i> .....	136
1.2.4. <i>Les autres procédures préalables</i> .....	138
1.2.5. <i>Les obligations procédurales de l'administration</i> .....	140
1.3. Les règles de forme.....	142
2. L'entrée en vigueur de l'acte administratif .....	144
2.1. L'opposabilité de l'acte .....	144
2.2. La validité de l'acte .....	146
2.3. Les effets dans le temps d'un acte.....	148
3. La sortie de vigueur de l'acte administratif .....	150
3.1. L'abrogation des actes administratifs .....	150
3.1.1. <i>L'abrogation des décisions réglementaires</i> .....	150
3.1.2. <i>L'abrogation des décisions individuelles</i> .....	152
3.2. Le retrait des décisions administratives.....	154
4. L'exécution de l'acte administratif.....	156
4.1. Les sanctions de l'irrespect d'un acte administratif .....	156
4.2. L'exécution d'un acte administratif imposée par l'administration.....	158

## **Chapitre 4 : Les contrats administratifs .....161**

### **Section 1 : La notion de contrat administratif.....162**

1. Les critères de définition du contrat administratif .....	162
1.1. Les contrats entre deux personnes publiques .....	164
1.2. Les contrats entre une personne publique et une personne privée .....	164
1.2.1. <i>La présence d'une clause administrative</i> .....	166
1.2.2. <i>La participation à l'exécution du service public</i> .....	168
1.2.3. <i>La soumission à un régime administratif</i> .....	170
1.3. Les contrats entre deux personnes privées.....	170
2. La typologie des contrats administratifs .....	172
2.1. Les contrats de concession.....	172
2.2. Les marchés publics .....	174

### **Section 2 : Le régime du contrat administratif.....176**

1. La formation du contrat .....	176
1.1. La compétence pour contracter.....	176
1.2. Les procédures de choix du cocontractant.....	178
1.2.1. <i>Les procédures applicables aux marchés publics</i> .....	178
1.2.2. <i>La procédure applicable aux contrats de concession</i> .....	182
1.3. La forme et le contenu du contrat .....	184
2. L'exécution des contrats administratifs .....	186
2.1. Les pouvoirs de l'administration .....	186
2.2. Les obligations de l'administration.....	188
3. Le contentieux des contrats administratifs.....	190
3.1. Les référés relatifs au contrat.....	190
3.2. Le contentieux de pleine juridiction .....	192
3.3. Le contentieux pour excès de pouvoir .....	194

## **Chapitre 5 : Le principe de légalité ..... 197**

### **Section 1 : Le contenu du principe de légalité.....198**

1. Les normes constitutionnelles.....	198
1.1. Les normes constitutionnelles textuelles .....	198
1.2. Les normes constitutionnelles jurisprudentielles.....	200
2. Les normes internationales .....	202
2.1. La place des sources internationales dans la hiérarchie des normes .....	202
2.1.1. <i>Les traités sont inférieurs à la constitution dans l'ordre juridique interne</i> .....	202
2.1.2. <i>Les traités sont supérieurs aux lois</i> .....	202
2.1.3. <i>Les normes internationales non écrites sont supérieures aux actes administratifs</i> .....	204
2.2. La place du droit de l'Union européenne.....	204
2.2.1. <i>Le droit primaire de l'Union européenne</i> .....	204
2.2.2. <i>Le droit dérivé de l'Union européenne</i> .....	206
2.2.3. <i>Les principes généraux du droit de l'Union européenne</i> .....	208
3. Les normes législatives.....	210

4. Les normes issues de la jurisprudence administrative .....	212
4.1. Les décisions du juge administratif .....	212
4.2. Les principes généraux du droit.....	212
4.2.1. <i>La notion de principe général du droit</i> .....	212
4.2.2. <i>La valeur des principes généraux du droit</i> .....	214
5. Les normes administratives .....	214
<b>Section 2 : La portée du principe de légalité .....</b>	<b>216</b>
1. Les obligations issues du principe de légalité.....	216
1.1. L'obligation d'exécuter les normes supérieures.....	216
1.2. L'obligation de faire cesser une irrégularité .....	216
2. Les limites opposées au principe de légalité .....	218
2.1. Les actes de gouvernement .....	218
2.2. Les régimes d'exception.....	220
2.2.1. <i>L'état de siège</i> .....	220
2.2.2. <i>L'état d'urgence</i> .....	222
2.2.3. <i>L'état d'urgence sanitaire</i> .....	228
2.2.4. <i>Le régime de l'art. 16 C°</i> .....	230
2.3. La théorie des circonstances exceptionnelles.....	232
 <b>Chapitre 6 : Le contrôle juridictionnel des actes administratifs....</b>	<b>235</b>
<b>Section 1 : Les juridictions administratives.....</b>	<b>236</b>
1. L'ordre juridictionnel administratif .....	236
1.1. Les Tribunaux administratifs .....	238
1.1.1. <i>L'organisation des Tribunaux administratifs</i> .....	238
1.1.2. <i>La compétence des Tribunaux administratifs</i> .....	238
1.2. Les Cours administratives d'appel .....	240
1.2.1. <i>L'organisation des Cours administratives d'appel</i> .....	240
1.2.2. <i>La compétence des Cours administratives d'appel</i> .....	240
1.3. Le Conseil d'État .....	242
1.3.1. <i>L'organisation du Conseil d'État</i> .....	242
1.3.2. <i>La compétence du Conseil d'État</i> .....	244
1.4. Les juridictions administratives spéciales.....	246
2. La compétence des juridictions administratives .....	248
2.1. La répartition des compétences entre les ordres juridictionnels .....	248
2.1.1. <i>Les critères jurisprudentiels de répartition</i> .....	248
2.1.2. <i>L'attribution des compétences par le législateur</i> .....	252
2.2. La préservation de la répartition des compétences .....	254
2.2.1. <i>Le règlement des litiges de compétence par le Tribunal des conflits</i> .....	254
2.2.2. <i>Le recours aux questions préjudicielles</i> .....	258

## **Section 2 : Les recours contentieux..... 260**

1. La typologie des recours .....	260
1.1. Les recours administratifs.....	260
1.2. Les recours contentieux .....	260
2. La recevabilité des recours .....	262
2.1. Les conditions de forme.....	262
2.2. Les conditions tenant à l'acte en cause.....	262
2.3. Les conditions de délai.....	264
2.4. Les conditions tenant au requérant.....	266
3. L'examen des recours.....	268
3.1. L'instance .....	268
3.2. Les voies de recours .....	270
4. Les procédures de référé .....	272
4.1. Le référé suspension .....	272
4.2. Le référé liberté .....	272
4.3. Les autres référés.....	274
5. Autorité, effet et exécution des décisions des juridictions administratives .....	276

## **Section 3 : Le contrôle de légalité ..... 278**

1. La légalité externe .....	278
1.1. L'incompétence .....	278
1.2. Le vice de forme .....	278
1.3. Le vice de procédure.....	280
2. La légalité interne .....	282
2.1. Le détournement de pouvoir.....	282
2.2. L'irrégularité du contenu de l'acte .....	282
2.3. L'irrégularité des motifs de l'acte.....	284
2.3.1. L'irrégularité des motifs de droit.....	284
2.3.2. L'irrégularité des motifs de fait.....	284

## **Chapitre 7 : La responsabilité administrative ..... 287**

### **Section 1 : Le fait générateur de responsabilité..... 288**

1. La responsabilité pour faute .....	288
1.1. La faute simple .....	288
1.2. La faute présumée.....	290
1.3. La faute lourde.....	292
2. La responsabilité sans faute .....	294
2.1. La responsabilité pour risque .....	294
2.1.1. Les dommages accidentels de travaux publics causés à un tiers.....	294
2.1.2. Les dommages causés par des personnes ou des biens sous la garde de l'administration ..	294
2.1.3. Les dommages causés par des choses, activités ou situations dangereuses.....	296
2.1.4. Les dommages subis par les collaborateurs occasionnels.....	296
2.2. La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques .....	298
2.2.1. Les dommages permanents de travaux publics .....	298
2.2.2. Les dommages causés par les actes administratifs réguliers .....	298
2.2.3. Les dommages causés par les lois.....	300
2.2.4. Les dommages causés par les normes internationales.....	302
2.3. Les régimes législatifs de responsabilité sans faute et d'indemnisation .....	304

<b>Section 2 : La réparation du préjudice .....</b>	<b>306</b>
1. Le préjudice réparable .....	306
1.1. Les caractéristiques du préjudice réparable .....	306
1.1.1. <i>Le caractère direct et certain du préjudice</i> .....	306
1.1.2. <i>Le caractère personnel du préjudice</i> .....	308
1.2. La typologie des préjudices réparables .....	308
2. Le lien de causalité .....	310
2.1. L'établissement du lien de causalité .....	310
2.2. L'exonération de l'administration en cas d'intervention d'autres causes .....	310
3. La personne responsable .....	312
3.1. La distinction entre faute de service et faute personnelle .....	312
3.2. Le cumul des fautes et des responsabilités .....	312
3.3. Les actions récursoires .....	314
Indications bibliographiques .....	317
Index .....	319
Table des décisions du Conseil d'État .....	325
Table des décisions du Tribunal des conflits .....	331
Table des décisions du Conseil constitutionnel .....	333
Table des arrêts de la Cour de cassation .....	335