

AMPHI
LMD

COURS DE DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

LICENCE 2

Xavier Braud

4^e édition 2020-2021

À jour des dernières évolutions législatives et jurisprudentielles

 *Gualino* un savoir-faire de
 **Lextenso**

Xavier Braud

est Maître de conférences HDR à l'université de Rouen Normandie.

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2020, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
ISBN 978 - 2 - 297 - 09131 - 2

AMPHI
LMD

COURS DE DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Xavier Braud

4^e édition 2020-2021

À jour des récentes évolutions législatives et jurisprudentielles

 **Gualino** un savoir-faire de
Lextenso

AMPHI LMD

La collection Amphi LMD permet aux étudiants de Licence (L1, L2 et L3), d'acquérir l'ensemble des connaissances d'une matière en conformité avec le cours dispensé en amphi.

Chaque livre :

- développe des connaissances approfondies sur la matière juridique traitée ;
- permet une accessibilité immédiate à une information approfondie.

Dans la même collection

Licence 1

- Cours d'Introduction générale au Droit, Marjorie Brusorio-Aillaud, 2^e éd. 2020.
- Cours de Droit constitutionnel et des Institutions de la V^e République, Carolina Cerda-Guzman, 6^e éd. 2020.
- Cours de Droit des personnes et de la famille, Clara Bernard-Xémard, 6^e éd. 2020.

Licence 2

- Cours de Droit administratif général, Xavier Braud, 4^e éd. 2020.
- Cours de Droit pénal général, Patrick Kolb et Laurence Leturmy, 6^e éd. 2020.
- Cours de Droit des obligations, Lionel Andreu et Nicolas Thomassin, 5^e éd. 2020.

Licence 3

- Cours de Droit commercial, Iony Randrianirina, 2^e éd. 2020.

Licence 3, Master 1, Master 2

- Cours de Droit administratif des biens, Xavier Braud, 2^e éd. 2020.
- Cours de Procédure civile, Marie-Cécile Lasserre, 2^e éd. 2020.
- Cours de Droit des entreprises en difficulté, Giulio Cesare Giorgini, 3^e éd. 2020.
- Cours de Droit des sûretés, Dimitri Nemtchenko, 1^{er} éd. 2019-2020.
- Cours de Droit international privé, Carine Brière, 1^{er} éd. 2017-2018.
- Cours de Droit général des Sociétés, Dominique Vidal et Kevin Luciano, 2^e éd. 2016-2017.
- Cours de Droit spécial des Sociétés, Dominique Vidal et Kevin Luciano, 2^e éd. 2016-2017.

Chez le même éditeur

- | | |
|--------------------------------------|-------------------|
| ▪ Amphi LMD | ▪ Master |
| ▪ Mémentos | ▪ En Poche |
| ▪ Exos LMD | ▪ Droit Expert |
| ▪ Méthodo LMD | ▪ Droit en poche |
| ▪ Carrés Rouge | ▪ Petit Lexique |
| ▪ Annales corrigées
et commentées | ▪ Hors collection |

Plan de cours

Introduction	23
Section 1 : La formation historique du droit administratif	23
I - La Révolution française et la séparation des pouvoirs	24
II - De l'autonomisation à la consécration du droit administratif	25
Section 2 : La difficile détermination du champ du droit administratif	27
I - Un droit qui s'applique à l'Administration	28
II - Un droit construit autour de la notion d'intérêt général	29
III - La renonciation à l'identification d'un critère unique d'application du droit administratif	31
IV - L'imbrication du droit administratif et du droit privé	33
A - L'ouverture du champ du droit administratif au droit privé	33
B - L'ouverture du champ du droit privé au droit administratif	34
Section 3 : Les caractères du droit administratif	35
I - Un droit façonné par le juge	35
II - Un droit progressivement textualisé et codifié	38
III - Un droit complexe	38

Partie 1 : Les outils juridiques de l'Administration

Chapitre 1 : Les actes administratifs unilatéraux	43
Section 1 : La notion d'acte administratif unilatéral	44
I - La notion d'acte décisoire	44
A - Approche positive	44
B - Approche négative	46
1 - Les actes préparatoires et confirmatifs	46
2 - Les circulaires	47

3 - Les mesures d'ordre intérieur.....	49
4 - Les actes déclaratifs	49
C - Le cas particulier des lignes directrices et du droit souple	51
II - L'administrativité de l'acte	53
A - Les actes non administratifs émanant d'une personne publique	53
1 - Les actes de droit public.....	54
2 - Les actes de droit privé	57
B - Les actes administratifs émanant d'une personne privée	60
1 - Les décisions administratives des personnes privées gérant un service public administratif	60
2 - Les décisions administratives des personnes privées gérant un service public industriel et commercial	62
III - L'unilatéralité de l'acte	63
Section 2 : Les catégories d'actes administratifs	64
I - Distinction quant au contenu des actes	64
A - Les actes réglementaires	65
B - Les actes individuels	66
C - Les actes intermédiaires	67
II - Distinction quant à la forme des actes	68
A - Les décisions expresses	69
1 - Les décisions écrites	69
2 - Les décisions orales et gestuelles.....	70
3 - Les décisions expresses non formalisées (ou révélées)	71
B - Les décisions implicites provoquées	72
1 - Les décisions implicites d'acceptation.....	73
2 - Les décisions implicites de refus	74
III - Distinction quant aux effets : les actes créateurs de droit et les autres	76
A - Les actes non créateurs de droit	76
B - Les actes créateurs de droit.....	77
Section 3 : Le régime des actes administratifs unilatéraux	78
I - La naissance de l'acte administratif unilatéral	79
A - La compétence pour l'édition des actes administratifs unilatéraux ..	79
1 - Les règles de compétence	79
2 - Le bouleversement des compétences par les délégations	81
3 - Les aménagements exceptionnels à la compétence	84
B - L'élaboration des actes administratifs unilatéraux	85
1 - Le principe d'impartialité	86

2 - L'instruction des demandes	87
3 - La procédure contradictoire	88
4 - La procédure consultative.....	90
C - La motivation des actes administratifs unilatéraux	94
II - La vie de l'acte administratif unilatéral	97
A - L'entrée en vigueur des actes administratifs unilatéraux	97
1 - La prohibition de l'entrée en vigueur rétroactive	98
2 - Les actes réglementaires	99
3 - Les actes intermédiaires	101
4 - Les actes individuels	101
B - L'autorité des actes administratifs unilatéraux	102
1 - Le privilège du préalable	102
2 - La sanction pénale	103
3 - La sanction administrative.....	104
4 - L'exécution forcée	105
III - La mort de l'acte administratif unilatéral	106
A - L'obligation de ne pas appliquer les règlements illégaux	106
B - L'abrogation des actes administratifs unilatéraux	107
1 - L'abrogation des règlements	108
2 - L'abrogation des actes non réglementaires	109
C - Le retrait des actes administratifs unilatéraux	110
D - L'annulation des actes administratifs unilatéraux.....	111
<hr/>	
Chapitre 2 : Les contrats administratifs	113
<hr/>	
Section 1 : La notion de contrat administratif	113
I - Les contrats administratifs par détermination de la loi.....	114
II - Les contrats administratifs par détermination de la jurisprudence	116
A - Le critère organique	117
1 - Les contrats conclus entre deux ou plusieurs personnes publiques ...	117
2 - Les contrats conclus entre une personne publique et une personne privée	119
3 - Les contrats conclus entre personnes privées	119
B - Le critère matériel	120
1 - Le contrat comportant une ou plusieurs clauses exorbitantes du droit commun	121
2 - Le contrat relatif à l'exécution d'un service public	123
Section 2 : Les catégories de contrats administratifs	125
I - Les contrats de commande publique	126

A - Les marchés publics	127
B - Les contrats de concession	130
II - Les autres contrats administratifs	134
A - Les conventions d'occupation du domaine public.....	134
B - Les contrats de travail	136
C - Les contrats d'aides publiques avec contreparties	137
D - Les contrats de coopération entre personnes publiques	138
Section 3 : Le régime juridique des contrats administratifs	139
I - La formation du contrat	139
A - La compétence pour conclure un contrat	140
B - La forme des contrats	141
C - Le consentement régulier	142
D - La procédure de choix du cocontractant	143
II - La licéité du contrat	145
III - La contestation du contrat	146
IV - L'exécution du contrat	147
A - Les prérogatives de la personne publique	147
1 - Le pouvoir de direction et de contrôle	148
2 - Le pouvoir de modification unilatérale	148
3 - Le pouvoir de sanction	150
4 - Le pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général	151
B - Les obligations de la personne publique	153
1 - L'obligation de rémunérer le cocontractant	154
2 - L'obligation d'indemniser le cocontractant	154
C - Les droits et obligations du cocontractant	155
V - La responsabilité contractuelle	157

Partie 2 : Les finalités de l'action administrative

Chapitre 1 : Les services publics 161

Section 1 : La notion de service public	162
I - Le prétendu âge d'or du service public	162
II - Le brouillage progressif de la notion de service public	164

III - La notion contemporaine de service public.....	166
IV - Les apports du droit de l'Union européenne.....	169
Section 2 : Les catégories de services publics	173
I - Les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.....	173
A - L'évolution de la distinction	173
B - Les critères de la distinction	174
C - Les conséquences de la distinction	176
II - Les autres catégories de services publics	177
A - La catégorie des services publics constitutionnels	178
B - La catégorie des services publics nationaux.....	179
C - La catégorie des services publics sociaux.....	180
D - La distinction entre services publics obligatoires et facultatifs.....	181
Section 3 : Le régime juridique commun à tous les services publics	182
I - Création et suppression des services publics	182
A - Les conditions de fond préalables à la création d'un service public	182
1 - Les services publics obligatoires	182
2 - Les services publics facultatifs	183
B - L'initiative de la création d'un service public	184
1 - Initiative de la personne publique.....	184
2 - Initiative d'une personne privée	186
C - La suppression des services publics	186
II - Les « lois » du service public.....	187
A - Le principe d'égalité	188
B - Le principe de continuité	191
C - Le principe de mutabilité	193
D - Autres principes.....	195
1 - Le principe de neutralité	195
2 - Le principe de laïcité	196
3 - Le principe de gratuité	197
Section 4 : Le droit applicable aux services publics selon leur nature	199
I - Dans les services publics administratifs	200
A - Les actes unilatéraux.....	200
B - Les contrats	201
C - Les usagers	201
D - Les travaux	202

E - Les biens	202
F - La responsabilité	203
II - Dans les services publics industriels et commerciaux.....	204
A - Les actes unilatéraux.....	204
B - Les contrats	204
C - Les usagers	205
D - Les travaux	206
E - Les biens	206
F - La responsabilité	207
Section 5 : Les modes de gestion des services publics	207
I - La gestion en régie	207
A - La régie directe	208
B - Les régies indirectes	209
1 - L'individualisation financière du service	209
2 - Les régies municipales personnalisées	209
3 - Les quasi-régies : les sociétés publiques locales	210
II - La gestion par un établissement public	211
III - La gestion par une personne privée	212
A - Le principe : la dévolution contractuelle de la gestion d'un service public	213
B - L'exception : la dévolution unilatérale de gestion d'un service public	215
<hr/>	
Chapitre 2 : La police administrative	217
Section 1 : La notion de police administrative	218
I - La notion d'ordre public	218
A - L'ordre public (général)	218
B - Des ordres publics spéciaux ?	221
II - Distinction de la police administrative et de la police judiciaire	222
A - Intérêt de la distinction	223
B - Critère de la distinction	224
C - Difficultés liées au critère de distinction	225
III - Variété des polices administratives	227
A - Police administrative générale et polices administratives spéciales	227
B - Diversité des polices administratives spéciales	228
IV - Les mesures de police	229
A - Les opérations matérielles de police	229

B - Les actes de police administrative	230
C - Mesures de police administrative et exercice des libertés	232
Section 2 : Le régime juridique des mesures de police	235
I - Les autorités de police et leurs principales compétences	236
A - Les autorités de police administrative générale	236
1 - Le président de la République	236
2 - Le Premier ministre	238
3 - Le préfet	239
4 - Le maire	241
B - Les autorités de police administrative spéciale.....	243
1 - Les ministres	244
2 - Les préfets.....	245
3 - Les collectivités territoriales	246
4 - Les établissements publics	247
5 - Les autorités administratives indépendantes	248
II - L'exercice du pouvoir de police	248
A - La prohibition de la contractualisation.....	249
B - L'obligation d'exercer le pouvoir de police	251
C - Le monopole du législateur pour instituer un régime d'autorisation ou de déclaration	253
III - Les règles relatives aux concours de police	254
A - Le concours de deux polices générales	255
B - Le concours d'une police générale et d'une police spéciale.....	256
C - Le concours de deux polices spéciales	258
IV - La légalité des mesures de police	260
A - La prohibition des interdictions générales et absolues	260
B - L'existence d'un contrôle de proportionnalité	263
C - L'intégration du droit de la concurrence	265
Section 3 : Les régimes exceptionnels de police	267
I - Les circonstances exceptionnelles	267
II - L'état d'urgence	269
III - L'état d'urgence sanitaire	272
IV - L'état de siège	274
V - Les pouvoirs exceptionnels du président de la République	275

Partie 3 : La légalité administrative

Chapitre 1 : Les sources de la légalité administrative 279

Section 1 : Les sources textuelles	279
I - Les textes constitutionnels	280
A - La Constitution de la V ^e République	280
B - Le Préambule de la Constitution de la IV ^e République	282
C - La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	283
D - La Charte de l'environnement	285
II - Les sources externes	286
A - Les traités internationaux	287
1 - La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme	287
2 - Les autres traités internationaux	289
B - Le droit de l'Union européenne	291
1 - Les traités et les règlements européens	291
2 - Les directives européennes	292
III - Les sources législatives	293
A - Relative diversité des sources législatives	293
B - L'applicabilité des lois	295
C - La fragilité des lois	296
IV - Les règlements	298
Section 2 : Les sources jurisprudentielles	300
I - La jurisprudence administrative	300
A - Les principes généraux du droit	300
1 - Une véritable catégorie de sources	301
2 - Présentation des principaux PGD	303
3 - L'autorité des principes généraux du droit	306
B - Les autres formes de sources jurisprudentielles	308
1 - L'interprétation de la règle écrite	308
2 - La caractérisation des notions	309
3 - Les règles jurisprudentielles	311
II - La jurisprudence constitutionnelle	312
A - Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République	313
1 - Principes écrits ou jurisprudentiels ?	313
2 - Application à la matière administrative	315
3 - Les PFRLR et le juge administratif	316
B - Les principes jurisprudentiels constitutionnels	318
C - Les objectifs de valeur constitutionnelle	319

Chapitre 2 : Le principe de légalité ou de juridicité 323

Section 1 : L'encadrement de l'exercice du pouvoir de l'Administration	324
I - L'obligation d'exercer sa compétence	324
II - Conformité et compatibilité	326
III - Pouvoir discrétionnaire et compétence liée	328
A - Le pouvoir discrétionnaire	328
B - La compétence liée	330
C - Les situations médianes	331
Section 2 : Les conflits entre la loi et les autres sources du droit administratif	332
I - La loi et la Constitution	332
A - Le contrôle de la loi avant promulgation	332
B - Le contrôle de la loi en vigueur (QPC)	334
II - La loi et les traités	336
A - Incompétence du Conseil constitutionnel	336
B - Compétence du juge administratif	337
III - La loi et les directives européennes	339
Section 3 : Le droit de recourir au juge	341
I - La reconnaissance progressive du droit au recours	342
II - Les aménagements du droit au recours	344
Section 4 : Les limites au principe de légalité	346
I - La position particulière de l'Administration	346
II - Le rôle du législateur : les lois de validation	348
III - L'office du juge administratif	351

Chapitre 3 : Le principe de transparence 355

Section 1 : Le principe de liberté d'accès aux documents administratifs	357
I - La notion de document	357
II - L'administrativité du document	359
III - Les modalités d'accès au document	363
A - Les modalités pratiques	363

B - Les modalités financières	365
Section 2 : Les limitations au droit d'accès	366
I - Limites tenant au document lui-même	367
A - Le document inexistant ou perdu	367
B - Le document inachevé	368
C - Le document préparatoire	369
II - Limites tenant au contenu du document	371
A - Les secrets régaliens	371
1 - Les secrets liés à l'exercice du pouvoir exécutif	371
2 - Les secrets liés au pouvoir juridictionnel	372
B - Les autres secrets protégés par la loi	374
C - Les secrets « relatifs »	375
1 - La protection de la vie privée	375
2 - Le secret en matière commerciale et industrielle	377
3 - Appréciation sur une personne physique ou le comportement d'une personne	378
Section 3 : Les régimes spéciaux	379
I - Les archives	379
II - L'information environnementale	381
III - Les autres régimes spéciaux	382
Section 4 : La procédure d'accès aux documents administratifs	384
I - La demande et l'intervention de la décision	384
II - Le recours administratif préalable obligatoire devant la CADA	386
III - Le recours au juge	387
Section 5 : La diffusion des données par l'Administration ou « open data »	389
I - Dispositions spéciales	389
A - Diffusion des données des collectivités territoriales	390
B - Diffusion des données en matière de transports	390
C - Les régimes spéciaux de la loi du 7 octobre 2016	391
II - Dispositions générales	392

Partie 4 : Le contrôle de l'Administration par le juge

Chapitre 1 : L'organisation de la justice administrative 395

Section 1 : La répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire	395
I - La compétence de principe du juge administratif	396
A - Présomption de compétence pour les litiges impliquant certaines personnes publiques	397
B - Examen de la nature administrative de l'activité en litige (critère matériel)	398
C - L'attribution de blocs de compétences par le législateur ou le juge des conflits	400
II - La compétence exceptionnelle du juge judiciaire	400
A - La compétence du juge pénal	401
B - Protection de la liberté individuelle et de la propriété privée	402
C - Autres attributions de compétences	403
1 - Les déterminations de compétence par le législateur	404
2 - Les déterminations de compétence par la jurisprudence	405
III - Les mécanismes de règlement des conflits de compétence	405
A - Le Tribunal des conflits	406
B - La résolution des conflits positifs	407
C - La résolution des conflits négatifs	408
D - La prévention des conflits	409
IV - La détermination de la compétence contentieuse au sein de la juridiction administrative	410
A - La compétence de principe des tribunaux administratifs	410
B - Compétence exceptionnelle des cours administratives d'appel	412
C - Les matières réservées au Conseil d'État	413
Section 2 : Une structure pyramidale et hiérarchisée	414
I - Les juridictions de première instance : tribunaux administratifs et juridictions spéciales	414
A - Organisation des tribunaux administratifs	414
B - Les membres des tribunaux administratifs	416
C - Les compétences non contentieuses des tribunaux administratifs	417
D - Les juridictions administratives spéciales	418
1 - Les juridictions financières	419
2 - Les autres juridictions administratives spéciales	420

- II - Les juridictions d'appel : les cours administratives d'appel 421
 - A - L'organisation des cours administratives d'appel 422
 - B - Les attributions des cours administratives d'appel 424
- III - Le Conseil d'État 425
 - A - Origine et évolution du Conseil d'État 425
 - B - L'organisation du Conseil d'État 427
 - C - Les membres du Conseil d'État 431
 - D - Les attributions contentieuses du Conseil d'État 432
 - 1 - Un juge de premier et dernier ressort 432
 - 2 - Un juge d'appel 434
 - 3 - Un juge de cassation 435
 - 4 - Les avis contentieux 437

Chapitre 2 : Les catégories de recours contentieux 439

- Section 1 : Le contentieux de l'excès de pouvoir 440
 - I - Nature et caractères du recours pour excès de pouvoir 440
 - A - L'apparition historique du recours pour excès de pouvoir 440
 - B - Nature du recours pour excès de pouvoir 441
 - C - Principaux caractères du recours pour excès de pouvoir 442
 - II - Évolutions du recours pour excès de pouvoir 444
 - A - Une certaine extension aux contrats 444
 - B - Les spécificités du recours pour excès de pouvoir en matière d'urbanisme 446
 - C - L'extension constante des pouvoirs du juge 447
 - 1 - Les évolutions législatives 448
 - 2 - Les évolutions jurisprudentielles 449
 - III - Les autres branches du contentieux de l'excès de pouvoir 450
 - A - Le contentieux de l'appréciation de la légalité 450
 - B - Le recours en déclaration d'inexistence 451
- Section 2 : Les contentieux de pleine juridiction 451
 - I - Caractérisation des recours de plein contentieux 452
 - A - Les pouvoirs du juge 452
 - B - La date d'appréciation des faits et du droit 454
 - II - La diversité des recours de plein contentieux 456
 - A - Le plein contentieux subjectif 456
 - 1 - Le contentieux de la responsabilité 456
 - 2 - Les contentieux contractuels 457

3 - Le contentieux des changements de nom.....	461
B - Le plein contentieux objectif	462
C - Le contentieux de l'interprétation	465
Section 3 : Le contentieux de la répression	466
I - Les contraventions de grande voirie	466
II - Les autres contentieux répressifs.....	471
Section 4 : Les procédures de référé	472
I - Les référés d'urgence.....	473
A - L'urgence devant le juge administratif.....	473
B - Le référé-suspension	476
C - Le référé-liberté.....	478
D - Le référé mesures-utiles	480
II - Les référés non conditionnés à l'urgence	482
A - Le référé-constat.....	482
B - Le référé-instruction	483
C - Le référé-provision	484
<hr/> Chapitre 3 : Le recours pour excès de pouvoir	<hr/> 485
Section 1 : La recevabilité	485
I - L'existence d'une décision faisant grief	486
II - L'intérêt à agir du requérant	487
A - L'intérêt des personnes physiques	488
B - L'intérêt des personnes morales	490
III - La forme du recours.....	495
IV - Le délai de recours	496
A - Le déclenchement du délai	496
B - Computation et prorogation éventuelle du délai	499
C - Sanction du non-respect du délai	500
V - L'absence de recours parallèle	502
Section 2 : Les cas d'ouverture	503
I - La légalité externe	504
A - L'incompétence	505
B - Le vice de forme	506
C - Le vice de procédure	508

II - La légalité interne	511
A - La légalité tenant aux motifs de l'acte	511
1 - L'erreur sur les motifs de droit	512
2 - L'erreur sur les motifs de fait	513
3 - L'erreur sur la qualification juridique des faits	514
B - La violation de la loi	516
C - Le détournement de pouvoir	518
Section 3 : L'office du juge dans le recours pour excès de pouvoir	520
I - L'intensité du contrôle	520
A - Le contrôle normal	521
B - Le contrôle minimum (ou restreint)	521
C - Le contrôle maximum	523
II - Les pouvoirs du juge et ses limites	524
A - Les obligations générales du juge	525
B - Les pouvoirs d'instruction	527
C - Les pouvoirs d'annulation	528
III - Le recours pour excès de pouvoir et le temps	529
A - Le caractère non suspensif du recours pour excès de pouvoir	529
B - Date d'appréciation de la légalité de la décision	530
C - Rétroactivité de l'annulation	531
D - La modulation dans le temps des effets de l'annulation	533
<hr/>	
Chapitre 4 : La responsabilité de l'Administration	535
Section 1 : Considérations générales sur la responsabilité de l'Administration	536
I - Responsabilité punitive et responsabilité réparatrice	536
II - L'existence d'un préjudice réparable	540
III - L'exigence d'un lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice	542
IV - Les modalités de la réparation	544
Section 2 : La responsabilité pour faute de l'Administration	546
I - Distinction entre faute de service et faute personnelle	547
A - La faute de service	547
B - La faute personnelle	548
C - Les situations intermédiaires	550

II - L'intensité de la faute de service conduisant à l'engagement de la responsabilité	551
A - Exigence d'une faute lourde	551
B - Renonciation à l'exigence d'une faute lourde	554
III - Les principaux types de fautes de service	556
A - Les fautes issues d'un acte juridique de l'Administration	556
B - Les fautes issues d'un comportement de l'Administration	558
IV - La charge de la preuve de la faute	559
A - La preuve de la faute à la charge de la victime	560
B - La présomption de faute	560
Section 3 : Les régimes de responsabilité sans faute	562
I - La responsabilité pour risque	563
A - La responsabilité du fait des choses et activités dangereuses	564
1 - La responsabilité du fait des choses dangereuses	564
2 - La responsabilité du fait des activités dangereuses	565
3 - Les régimes législatifs	566
B - La responsabilité pour dommages accidentels de travaux publics et ouvrages publics	568
II - La responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques	569
A - La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	570
B - La responsabilité du fait des actes administratifs légaux	571
1 - Les actes individuels	572
2 - Les actes réglementaires	573
C - La responsabilité du fait des lois et traités	574
III - Les autres régimes de responsabilité sans faute	576
A - La responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles ou inconventionnelles	576
B - La responsabilité du fait de la garde des personnes ou des choses	578
Bibliographie	579
Index	583

Liste des principales abréviations

AJDA	Actualité juridique droit administratif
BJDU	Bulletin juridique du droit de l'urbanisme
BO	Bulletin officiel
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCP	Code de la commande publique
C. civ.	Code civil
C. com.	Code de commerce
C. défense	Code de la défense
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
C. éduc.	Code de l'éducation
C. envir.	Code de l'environnement
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJF	Code des juridictions financières
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
C. mon. fin.	Code monétaire et financier
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Conv. EDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
C. pén.	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CRPA	Code des relations entre le public et l'Administration
C. route	Code de la route
C. rur.	Code rural et de la pêche maritime
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSP	Code de la santé publique
CSS	Code de la sécurité sociale
C. transp.	Code des transports
C. urb.	Code de l'urbanisme

C. voirie routière	Code de la voirie routière
Dr. adm.	Droit administratif (revue mensuelle)
Dr. envir.	Droit de l'environnement (revue mensuelle)
DUP	Déclaration d'utilité publique
DVDP	Droit de la voirie et du domaine public (revue bimensuelle)
GACA	Les grands arrêts du contentieux administratif
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
GDCC	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel
JCP A	JurisClasseur périodique (La semaine juridique), édition Administration et collectivités territoriales
JO	Journal officiel de la République française
Lebon	Recueil des arrêts du Conseil d'État, dit « Recueil Lebon »
OVC	Objectif de valeur constitutionnelle
PFRLR	Principe fondamental reconnu par les lois de la République
PGD	Principe général du droit
PLU	Plan local d'urbanisme
PPNT	Principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps
PPP	Prérogative de puissance publique
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RDP	Revue du droit public et de la science politique
Rec. Cons. const.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
REP	Recours pour excès de pouvoir
RFDA	Revue française du droit administratif
RGP	Règle générale de procédure
RJE	Revue juridique de l'environnement
SIEG	Service d'intérêt économique général
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SSIG	Service social d'intérêt général
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
V.	Voir

Introduction

1 — Qu'est-ce que le droit administratif ? Selon une première approche, il est possible de retenir que le droit administratif est le droit qui régit l'organisation et l'activité administrative de l'Administration, y compris dans ses relations avec les administrés. Cette formule simple mérite évidemment d'être affinée, mais elle donne dès le départ une idée relativement juste de ce qu'est la matière.

2 — Qu'est-ce que l'activité administrative ? C'est en principe une activité d'exécution, notamment des décisions politiques, au service de l'intérêt général. Elle est souvent définie négativement, comme étant l'activité de l'Administration qui n'est ni législative, ni juridictionnelle, ni de nature privée.

3 — Un droit indissociable de son histoire. La construction du droit administratif est naturellement le fruit de l'histoire. On ne saurait comprendre ce qu'est le droit administratif aujourd'hui sans avoir à l'esprit la période révolutionnaire et les conditions surprenantes de sa naissance progressive (section 1), qui ont largement contribué à rendre difficile la détermination de son champ (section 2) et expliquent les principaux caractères de cette branche du droit (section 3).

SECTION 1 La formation historique du droit administratif

4 — Absence de droit administratif ? Le droit administratif n'existait pas au sens où on le conçoit aujourd'hui sous l'Ancien Régime. Il était cependant admis que les rapports entre personnes publiques et privées devaient être régis par des règles différentes de celles régulant les rapports entre personnes privées. Le pouvoir monarchique pouvait imposer unilatéralement ses décisions à ses sujets.

5 — Existence d'un pouvoir hiérarchique. Le pouvoir hiérarchique était néanmoins déjà très présent au sein des autorités de l'État. Les autorités subordonnées devaient appliquer les décisions des autorités supérieures. Mais ce pouvoir était assez peu théorisé. En outre, il n'existait pas de notions permettant d'identifier un semblant de droit administratif avec le

minimum d'homogénéité nécessaire. Surtout, les fonctions politiques, administratives et judiciaires étaient étroitement mêlées.

I | La Révolution française et la séparation des pouvoirs

6 — Principe de la séparation des pouvoirs. Les philosophes des Lumières, en particulier Montesquieu, ont plaidé en faveur de la séparation, au sein de l'État, des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Curieusement, c'est la mise en œuvre, de façon très imparfaite, de ce principe, qui a été à l'origine de la naissance du droit administratif.

7 — La loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Cette loi a institué une séparation rigide des autorités administratives et judiciaires ; elle disposait que « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions. »

8 — La loi du 16 fructidor an II. Celle-ci s'inscrivait dans la ligne de la précédente, tout en étant encore plus radicale puisqu'elle disposait que « défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ». Cependant, c'est moins la lettre de ces textes qui a posé problème, que l'interprétation qui en a été faite.

9 — Interprétation souple possible. Une interprétation de ces textes compatible avec la vision de Montesquieu était possible. Elle aurait conduit à prohiber, naturellement, l'intervention du juge dans l'activité administrative. À l'Administration d'administrer, au juge de juger – et non d'administrer. Mais il est de la mission du juge de trancher les litiges, y compris lorsque ceux-ci impliquent l'Administration. Le juge peut contrôler la légalité de l'action de l'Administration, sans pour autant se substituer à elle.

10 — Interprétation rigide mise en œuvre. Sous couvert de séparation des pouvoirs, le régime révolutionnaire a utilisé ces textes pour éviter tout contrôle de la légalité de l'action administrative. L'interdiction de « connaître des actes d'administration » était entendue strictement et conduisit à prohiber tout contrôle de légalité.

11 — L'Administration sans juge. L'action de l'Administration et de ses agents ne pouvait donc pas être jugée, et ne faisait l'objet d'aucun contrôle

extérieur. Le paradoxe était immense : le principe de séparation des pouvoirs, qui visait à adoucir l'exercice du pouvoir, servait de prétexte pour protéger l'Administration révolutionnaire de tout contrôle. Son immunité était plus grande encore que sous l'Ancien Régime, l'Administration était son propre juge !

12 — L'institution des conseils de préfecture et du Conseil d'État.

En l'an VIII, sous le Consulat, furent institués des organes destinés à trancher les litiges impliquant l'Administration. Il s'agissait, d'une part, des conseils de préfecture et, d'autre part, du Conseil d'État. Ces organes administratifs ne bénéficiaient d'aucune indépendance et se contentaient de proposer au préfet, au ministre et au chef de l'État une solution au litige que ce dernier était libre de suivre ou non. C'était le système de la justice retenue.

13 — Quel droit appliquer ? Ces organes, autonomes à défaut d'être indépendants, allaient régler les contentieux impliquant l'Administration en opportunité, puis, peu à peu, en appliquant des règles de droit qui s'écartaient de plus en plus des règles du droit commun (droit civil), dont l'application à l'Administration était souvent inconcevable. Ils allaient alors appliquer les règles énoncées par eux.

14 — Apparition d'un droit émanant des « juridictions ». Alors que l'histoire allait progressivement faire du Conseil d'État une juridiction, ce fut, très tôt, cet organe qui produisit les règles de droit qu'il appliquait. Ainsi, il se substituait aux plus hautes autorités administratives en édictant ces règles. C'est ainsi que l'interprétation révolutionnaire de la séparation des pouvoirs aboutit à l'effet exactement inverse à celui recherché : le juge fait pleinement œuvre d'administration.

II | De l'autonomisation à la consécration du droit administratif

15 — De la justice retenue à la justice déléguée. Il a fallu attendre une loi du 24 mai 1872, qui reconnaissait au Conseil d'État la qualité de véritable juridiction, pour que le système de justice retenue (par l'Administration) bascule vers un système de justice déléguée (aux juridictions). Dès lors, la France a connu officiellement une dualité de juridictions (judiciaire et administrative). La même loi institua donc un Tribunal des conflits pour trancher les difficultés d'attribution de compétence entre les deux juridictions.

16 — La fin du ministre-juge. Toutefois, le principe du ministre-juge subsistait. Il en résultait que l'Administration continuait partiellement à