

Valérie LADEGAILLERIE

L'ACTIVITE DE L'ADMINISTRATION

LES MOYENS JURIDIQUES

Abbréviations –

CE – Conseil d'Etat	TC – Tribunal des Conflits	CC – Conseil constitutionnel
CAA – Cour administrative d'appel	TA – Tribunal administratif	
SPA – service public administratif	EPA – établissement public administratif	
SPIC – service public industriel et commercial	EPIC – établissement public industriel et commercial	

© Valérie LADEGAILLERIE
ISBN 979-10-96025-73-2

© Cette œuvre est protégée par le Code de la propriété intellectuelle selon la loi du 1^{er} juillet 1992.
Manuscrit déposé pour protection juridique. Coquilles non corrigées.
Citations autorisées avec la mention de l'auteur et <http://valerie-ladegaillerie.e-monsite.com>

Valérie LADEGAILLERIE

*Docteur ès Droit, ès Science Politique, Docteur ès Philosophie
Directeur département Droit Sciences politiques Stratégie militaire
Institut Européen de Recherche Sociétale et Stratégique
Chercheur participatif Anaxagora*

INTRODUCTION

Cette recherche s'inscrit dans une démarche utilitaire –

- elle se veut un véritable instrument d'étude pratique, élaborée sous forme de plan détaillé, elle fait apparaître les définitions des termes juridiques, les principaux principes et exceptions, les notions fondamentales... ainsi que de nombreuses classifications permettant une appréhension facilitée du droit
- bien que visant plus particulièrement les étudiants de droit, elle s'adresse à tout néophyte, à tout curieux de connaissances juridiques et aux étudiants qui désirent réviser – ce qui explique sa conception sous forme de notes – les fondamentaux, à savoir tout ce qui est nécessaire de connaître sur un sujet de droit déterminé.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL

- I. LA DETERMINATION DE L'ACTE UNILATERAL
 - A. LA DISTINCTION ENTRE ACTE UNILATERAL ET CONTRAT
 - B. LA DECISION "FAISANT GRIEF" ET L'ACTE UNILATERAL NON DECISOIRE
 - B/1.L'ACTE UNILATERAL
 - B/2.L'ACTE UNILATERAL NON DECISOIRE
 - C. L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE
 - C/1.LA DISTINCTION ENTRE L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE
 - C/2.L'INTERET DE LA DISTINCTION ENTRE L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE
 - D. L'ACTE MIXTE
 - E. LA DECISION D'ESPECE
- II. LE CRITERE DE L'ACTE ADMINISTRATIF
 - A. LES DECISIONS EMANANT D'UNE PERSONNE PUBLIQUE
 - B. LES DECISIONS EMANANT D'UNE PERSONNE PRIVEE

LE CONTRAT ADMINISTRATIF

- I. LE CONTRAT CONCLU ENTRE PERSONNES PUBLIQUES
- II. LE CONTRAT CONCLU ENTRE UNE PERSONNE PUBLIQUE ET UNE PERSONNE PRIVEE
 - A. LE CONTRAT ADMINISTRATIF EN RAISON DE SES CLAUSES
 - A/1.LA NOTION DE CLAUSE EXORBITANTE
 - A/2.AUTRES CLAUSES
 - B. LE CONTRAT ADMINISTRATIF PAR SON OBJET
 - B/1.LE CONTRAT RELATIF A L'EXECUTION D'UN TRAVAIL PUBLIC
 - B/2.LE CONTRAT PORTANT OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC
 - B/3.LES CONTRAT RELATIF A L'EXCUTION D'UN SERVICE PUBLIC
- III. LE CONTRAT CONCLU ENTRE PERSONNES PRIVEES

DEUXIEME PARTIE

LE REGIME DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

- I. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL
 - A. L'EXERCICE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL PAR DECRETS
 - A/1.LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES
 - A/2.L'EDITION DES REGLEMENTS
 - B. L'EXERCICE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL PAR ORDONNANCES
 - B/1.L'HABILITATION LEGISLATIVE
 - B/2.L'EDITION DES ORDONNANCES
 - B/3.LE STATUT DES ORDONNANCES
- II. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DE POLICE DU PREMIER MINISTRE
- III. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES MINISTRES
 - A.LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES MINISTRES EN QUALITE DE CHEFS DE SERVICES
 - B.LE POUVOIR REGLEMENTAIRE STRICTO SENSU DES MINISTRES
- IV. L'EXERCICE EFFECTIF DU POUVOIR REGLEMENTAIRE

LE PRINCIPE DE LEGALITE

- I. LES SOURCES DE LA LEGALITE
 - A. LES SOURCES ECRITES
 - A/1.LA CONSTITUTION
 - A/2.LE PREAMBULE DE LA CONSTITUTION
 - A/3.LES CONVENTIONS INTERNATIONALES
 - A/4.LES LOIS
 - B. LES SOURCES EDICTEES PAR LE JUGE
 - B/1.LA JURISPRUDENCE
 - B/2. LES PRINCIPES GENERAUX DE DROIT

- C. LES SOURCES EDICTEES PAR L'ADMINISTRATION
 - C/1.LES REGLEMENTS
 - C/2.LES DECISIONS INDIVIDUELLES
 - C/3.LES CONTRATS
- II. L'OBLIGATION DE LEGALITE
 - A. LA PORTEE DE L'OBLIGATION
 - A/1.LES CLASSIFICATIONS DES MOYENS D'ILLEGALITE
 - A/2.LEGALITE EXTERNE ET LEGALITE INTERNE
 - B. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL
 - B/1.POUVOIR DISCRETIONNAIRE ET COMPETENCE LIEE
 - B/2.MODALITES PARTICULIERES DU CONTROLE
- III. LES LIMITES A L'OBLIGATION DE LEGALITE
 - A. LES CONDITIONS D'APPLICATION
 - A/1.LA THEORIE DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES
 - A/2.L'ETAT DE SIEGE ET L'ETAT D'URGENCE
 - B. LES EFFETS
 - C. LE CONTROLE DU JUGE

LE REGIME JURIDIQUE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

- I. LE REGIME JURIDIQUE DES DECISIONS
 - A. L'EDITION DES DECISIONS
 - A/1.LES REGLES RELATIVES A LA COMPETENCE
 - A/2.LES REGLES RELATIVES A LA PROCEDURE D'ELABORATION
 - A/3.LES REGLES RELATIVES AU FORMALISME
 - B. L'ENTREE EN VIGUEUR DES DECISIONS
 - C. LE TERME JURIDIQUE DES DECISIONS
 - D. LE DEVOIR D'OBEISSANCE ET LES SANCTIONS RELATIVES AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES
- II. LE REGIME JURIDIQUE DES CONTRATS ET QUASI-CONTRATS
 - A. LA CONCLUSION DES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION
 - A/1.LA VOLONTE DE CONTRACTER
 - A/2.LES MARCHES
 - B. L'EXECUTION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS
 - B/1.DROITS ET OBLIGATIONS DES PARTIES
 - B/2.LA RUPTURE DE L'EQUILIBRE DU CONTRAT ET LA THEORIE DU FAIT DU PRINCE
 - B/3.LA THEORIE DE L'IMPREVISION
 - C. LES RESPONSABILITES NEES DES CONTRATS
 - C/1. LA RESPONSABILITE DE DROIT COMMUN
 - C/2. LA GARANTIE DECENNALE DES CONSTRUCTEURS
 - D. LES QUASI-CONTRATS
 - D/1.LA GESTION D'AFFAIRES
 - D/2.LA REPETITION DE L'INDU
 - D/3.L'ENRICHISSEMENT SANS CAUSE

BIBLIOGRAPHIE

PREMIERE PARTIE

LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

Pour accomplir ses missions, à savoir les services publics et la police, l'Administration dispose de deux instruments susceptibles de produire des effets de droit -

✕ les actes administratifs unilatéraux, actes réglementaires à portée générale et impersonnelle et les actes individuels ayant pour destinataires une ou plusieurs personnes nominativement désignées

✕ *Définition -*

- *considéré sous ses propres caractères : du point de vue formel, l'acte administratif est toute décision prise par une autorité administrative ; du point de vue matériel, l'acte administratif est un acte visant un individu ou des individus identifiés*
- *considéré sous son régime juridique : l'acte administratif relève du droit administratif et de la compétence de la juridiction administratif, qu'il soit unilatéral ou conventionnel, qu'il émane ou non d'une autorité administrative*

✕ les contrats administratifs -

✕ *Définition - contrat passé par une personne publique ou pour son compte et soumis au droit administratif - régime juridique exorbitant du droit commun*

✕ La classification fondamentale : actes juridiques et actes matériels -

formule civiliste – "Les actes juridiques sont les actes accomplis pour réaliser un ou plusieurs effets de droits."¹

formule publiciste – les actes juridiques sont des actes faits en vue de provoquer une modification dans l'ordonnement juridique

✕ La classification : actes licites et actes illicites -

✕ *Définition - les actes licites sont des actes non sanctionnés par le droit, faits en vue de provoquer des « conséquences de droit*

Application -

la prise de possession d'une chose en vue d'en devenir propriétaire

Application -

l'exercice matériel du droit de propriété

✕ *Définition - les actes illicites sont des actes faits par leur auteur en vue de provoquer des conséquences de droit mais le droit ne valide pas les conséquences à réaliser*

¹ Planio, Ripert et Boulanger, Traité, T1.

L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL

L'acte administratif est une notion fondamentale du droit administratif², manifestation de la puissance publique. Le procédé normal de l'action administrative est l'acte unilatéral, décision exécutoire créatrice de droits et d'obligations à l'égard des administrés.

✕ Remarques -

- . nécessaire distinction entre l'acte unilatéral exécutoire et l'acte unilatéral non exécutoire – actes de préparation et d'exécution de la décision, mesures d'ordre intérieur, circulaires et directives
- . les décisions exécutoires peuvent être soit individuelles, soit réglementaires
- . les règlements appellent à une distinction matérielle depuis la Constitution de 1958 entre les règlements d'exécution des lois – article 21 – et les règlements autonomes – article 37- et une distinction organique car les détenteurs du pouvoir réglementaire sont nombreux

✕ Définition -

- *considéré sous ses propres caractères : du point de vue formel, l'acte administratif est toute décision prise par une autorité administrative ; du point de vue matériel, l'acte administratif est un acte visant un individu ou des individus identifiés*
- *considéré sous son régime juridique : l'acte administratif relève du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative, qu'il soit unilatéral ou conventionnel, qu'il émane ou non d'une autorité administrative*

✕ *Principe - l'acte administratif unilatéral peut être contesté à fin d'annulation devant le juge par le procédé du recours pour excès de pouvoir*

✕ *Principe - la publicité d'un acte réglementaire est assurée par voie de publication dans un recueil officiel ou par voie d'affichage ; la publicité des actes individuels s'opère par notification personnelle*

✕ *Principe - l'acte individuel ayant fait acquérir des droits au bénéfice de son destinataire ne pourra être retiré que pour illégalité et dans un délai identique à celui du recours en annulation*

I. LA DETERMINATION DE L'ACTE UNILATERAL

La détermination de l'acte unilatéral amène à des distinctions entre différents actes.

A. LA DISTINCTION ENTRE ACTE UNILATERAL ET CONTRAT

✕ *Principe - un acte qui n'a qu'un auteur est un acte unilatéral*

Application –

la circulaire d'un chef de service

✕ *Tempérament - un acte qui a plusieurs auteurs peut être unilatéral*

Application –

un arrêté ministériel pris par plusieurs ministres relativement à une affaire qui ressortit à leur compétence

✕ *Principe - l'acte destiné à régir le comportement de personnes étrangères à son édicteur est un acte unilatéral*

✕ *Principe - l'acte destiné à régir les relations réciproques de ses auteurs est un contrat - acte bilatéral ou plurilatéral*

✕ *un acte unilatéral peut être négocié*

Application –

✕ pratique usuelle en matière de réglementation économique ou professionnelle

la loi du 13 juillet 1983, article 9 : "les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués" à "l'élaboration des règles statutaires"

✕ la jurisprudence

✕ *Définition - étymologiquement, la jurisprudence est la prudence du droit – la science du droit, la prudente recherche du "bon droit" ; au sens moderne : la solution suggérée par un ensemble de décisions suffisamment concordantes rendues par les juridictions sur une question de droit*

² Le caractère exécutoire des décisions administratives est la "règle fondamentale du droit public" CE 2 juillet 1982 Huglo.

- la fixation des prix entre l'Etat et les organisations syndicales de professionnels
l'arrêté ministériel approuvant l'engagement pris après discussion avec les représentants de l'Etat et annexé à l'arrêté est considéré comme incorporant les dispositions de cet engagement : décision unilatérale à caractère réglementaire prise en accord avec l'organisation syndicale négociatrice
CE 23 octobre 1974 Valet
- les conventions conclues entre la Sécurité sociale et les syndicats de praticiens déterminant notamment les tarifs honoraires - l'arrêté ministériel qui, après signature de la convention, intervient pour l'approuver est considéré comme unilatéral
CE 18 février 1977 Hervouët
- les dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'organisation d'un service public mises en application par voie conventionnelle du fait de leur objet, l'organisation des services publics, les dispositions de ces conventions ont un caractère réglementaire et sont considérées comme des actes unilatéraux
CE Section 23 février 1968 Picard
TA Strasbourg 13 décembre 1983 Préfet de la Moselle

✕ L'Administration ne dispose pas toujours de la faculté de choix entre la voie contractuelle et l'action unilatérale

Application -

- ✕ dans le silence de la loi, l'administration est contrainte de procéder unilatéralement dans les matières où elle dispose du pouvoir réglementaire et lorsque les mesures relèvent du domaine du maintien de l'ordre public
- ✕ le recours au contrat est interdit lorsqu'un texte prescrit à l'administration d'intervenir par voie réglementaire ou pour la gestion de certaines activités - matière de police administrative, surveillance pénitentiaire...

B. LA DECISION "FAISANT GRIEF" ET L'ACTE UNILATERAL NON DECISOIRE

"La décision exécutoire est toute déclaration de volonté, émise par une autorité administrative, en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés." - Maurice Hauriou. La décision et l'acte unilatéral non décisoire diffèrent relativement à de nombreux points.

B/1. L'ACTE UNILATERAL

✕ *Principe - la prérogative de la puissance publique implique le pouvoir de prendre des décisions s'imposant par la seule volonté de leur auteur*

Application -

- ✕ faculté unilatérale d'imposer des obligations, de délivrer des autorisations...
- ✕ le privilège du préalable considéré par le CE comme "la règle fondamentale du droit public" - terminologie donnée par Maurice Hauriou
la décision est prise et s'applique, préalablement à toute intervention juridictionnelle

CE 30 mai 1913 Préfet de l'Eure ; CE Assemblée 2 juillet 1982 Huglo et autres

Conséquence : l'intervention a posteriori du juge suite au recours exercé contre la décision

CE 2 juillet 1982 Huglo

[Requêtes de M. Huglo et autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret 80-338 du 12 mai 1980 modifiant le décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment ses articles 22, 34 et 37; le code des tribunaux administratifs ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; le décret N° 53-1169 du 28 novembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

*1 Considérant ... (jonction) ...

Sur les interventions :

*2 Considérant d'une part, que la Fédération nationale des unions des jeunes avocats a intérêt à l'annulation du décret attaqué ; que son intervention est recevable

*3 Considérant d'autre part, que l'exercice d'une fonction publique ne donne pas à un fonctionnaire ou à un groupement de fonctionnaires, un intérêt les rendant recevables à intervenir à l'appui d'un recours tendant à l'annulation d'un règlement applicable au service dont ce fonctionnaire relève ; que, par suite l'intervention du syndicat de la juridiction administrative n'est pas recevable

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'article 1 du décret du 12 mai 1980 :
Sur le défaut de contreseing du ministre de l'intérieur :

*4 Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution, "les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution"../Entwurf/ ; que s'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement son exécution

*5 Considérant que l'exécution du décret attaqué n'appelle aucune mesure que le ministre de l'intérieur fût compétent pour signer ou contresigner ; que, par suite, et bien que ce décret modifie dans certaines de ses dispositions un décret revêtu du contreseing de ce ministre, lequel exerce certaines compétences en matière d'organisation et de gestion des tribunaux administratifs, le contreseing dudit ministre n'était pas nécessaire...]

✕ *Principe - seule une décision peut être déférée à la censure du juge administratif*

✕ *Principe - un recours formé contre un acte autre est irrecevable*

✕ *Définition - la décision exécutoire est un acte unilatéral modifiant l'ordonnancement juridique, « faisant grief », il est un acte créateur de droits*

✕ *Principe - un acte unilatéral est une décision lorsque la manifestation de son auteur se traduit par l'édiction d'une norme destinée à modifier l'ordonnancement juridique ou à le maintenir en l'état*

Application -

✕ la modification du droit par une norme précisant le contenu d'une norme existante ou par voie de suppression partielle ou totale d'une norme existante

✕ le maintien en état du droit est la conséquence d'une décision confirmative ou d'une décision de refus

✕ Remarques -

✕ selon l'expression jurisprudentielle, le fait pour l'Administration, saisie d'une demande, de garder le silence pendant quatre mois est assimilé à l'édiction d'une décision de rejet de la demande

. la demande doit être adressée à l'autorité compétente - exigence non contraignante

. au délai du délai de quatre mois précité peut être substitué un délai différent en vertu de textes particuliers : le silence sur une demande de communication de document pendant un mois ou, après saisine de la CADA, pendant deux mois par l'autorité compétente, vaut décision implicite de rejet

. le délai qui court à compter de la réception de la demande n'est pas un délai franc

✕ la décision implicite d'acceptation

✕ *Principe - le silence gardé pendant quatre mois de l'administration vaut rejet*

✕ Tempérament - le développement de dérogations édictées par voie législative ou réglementaire

. droit de l'urbanisme, le droit de contrôle de l'emploi...

. la demande doit être adressée à l'autorité compétente et appuyée par un dossier complet

B/2. L'ACTE UNILATERAL NON DECISOIRE

Les actes unilatéraux ne faisant pas griefs sont nombreux, notamment les actes de préparations et d'exécution de la décision.

a - Les mesures d'ordre intérieur

Les mesures d'ordre intérieur, appelées usuellement circulaires, correspondent à une notion importante dans l'administration moderne.

✕ *Définition - au sens large, tout acte, circulaire ou instruction qui, à l'intérieur d'un service administratif, met en œuvre le pouvoir hiérarchique du chef de service - mesure de nature intérieure ; au sens étroit, toute règle de police interne au service - ou selon la définition de Maurice Hauriou réglant "la vie intérieure des services"*

Application -

L'organisation du service - Les vœux, les avis, les propositions, les recommandations, les mises en demeure, les cahiers des charges...

✕ décisions prises par le responsable d'un service public pour l'organisation de ce service

- le chef de service a le pouvoir d'affecter un agent à un poste ou d'adresser des ordres à ses subordonnés

- ces actes n'ont pour objet ni de modifier la nature du lien qui unit l'agent au service, ni d'affecter les droits qu'il tient de son statut, ni les prérogatives attachées au cadre dont il relève

- ✕ la mutation peut entrer dans trois catégories : mesure d'ordre intérieur, décision faisant grief, sanction

- la mutation fait grief à un fonctionnaire lorsqu'elle comporte pour lui un changement de situation négatif

- la mutation dans l'intérêt du service est une mesure d'ordre intérieur dans la mesure où elle ne donne lieu à aucun reproche et où le nouveau poste ne comporte aucun déclassement

CAA Paris 25 novembre 2004 Centre national de la recherche scientifique

CE 13 décembre 1991 Syndicat CGT des employés communaux de la mairie de Nîmes

- le refus de procéder à une mutation fait grief CAA Marseille 24 avril 2004 M. Alain G...

- le juge administratif exerce un contrôle restreint sur un refus de mutation

CE 4 mars 1992 Amédée

- la mutation dans l'intérêt du service n'a pas le caractère d'une sanction

CE 21 juin 1968 B...

- ✕ dans le cadre de la prison

- le placement d'un détenu à titre préventif reste une mesure d'ordre intérieur lorsque, visant à préserver l'ordre intérieur, elle a un caractère provisoire et conservatoire

CE 12 mars 2003 Garde des sceaux, ministre de la Justice

- la perception jurisprudentielle de la mise en isolement d'un détenu évolue

.. c'est une mesure d'ordre intérieur

CE 28 février 1996

CE 12 mars 2003 Ministre de la Justice

.. le CE considère que le placement à l'isolement d'un détenu contre son gré constitue, eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention, une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

CE 30 juillet 2003 Garde des sceaux, ministre de la Justice

- le refus du directeur de l'acheminement d'une correspondance destinée à un détenu n'est pas regardé comme portant atteinte à la liberté de correspondance des détenus et constitue une mesure d'ordre intérieur

CAA Nancy 24 mars 2005 Garde des sceaux, ministre de la Justice

- ✕ les sanctions disciplinaires pénitentiaires et militaires : évolution de la jurisprudence du juge administratif

- traditionnellement : refus de connaître ces mesures d'ordre intérieur

- revirement de jurisprudence

CE 17 février 1995 Hardouin

CE 17 février 1995 Marie

[✕ les faits -

Hardouin : le soir du 8 novembre 1985, le maître timonier Philippe Hardouin, en service sur un navire de guerre, rejoint son unité en état d'ébriété et refuse de se soumettre à une épreuve d'Alcootest ; son supérieur le punit de 10 jours d'arrêt

Marie : détenu à la prison de Fleury-Mérogis, Pascal Marie écrit au chef du service de l'inspection générale des affaires sociales pour se plaindre d'un refus de soin dentaire et de voir infliger pour ce motif une sanction de mise en cellule de punition pour une durée de 8 jours avec sursis

- ✕ La procédure -

les deux hommes exercent respectivement un recours hiérarchique : rejet

ils saisissent alors les TA de Rennes et Versailles : requêtes irrecevables

- ✕ La décision du CE -

- ✕ afin de justifier la recevabilité du recours pour excès de pouvoir des décisions disciplinaires, le CE procède en deux temps :

.. examen des motifs justifiant la qualification de mesure d'ordre intérieur

les critères traditionnels : mesure à caractère interne à l'Administration qui en est l'auteur ; mesure n'ayant aucun effet sur la situation juridique de son destinataire

le CE procède à une interprétation extensive de ces deux critères : il exclut du champ des mesures d'ordre intérieur, les mesures disciplinaires portant atteinte à des droits et celles ayant des répercussions durables du fait de leur nature et de leur gravité - la sanction

prise à l'égard de M. Hardouin fait grief car elle constitue un barrage à un avancement futur; la sanction prise à l'égard de M. Marie fait grief car elle entraîne des privations au sein de la prison et emporte des conséquences défavorables relativement à la possibilité de remise de peine

.. recevabilité du recours pour excès de pouvoir

le CE accepte de connaître de certaines punitions infligées dans les prisons et dans l'armée
- la mise à l'isolement d'un détenu]

CAA Paris Plénière 5 novembre 2002 Remli / Garde des sceaux, ministre de la Justice

[x Les faits :

placement de M. Remli suivi de son transfèrement consécutif à un mouvement de contestation dont il était l'un des meneurs

x La procédure -

requête en annulation de la décision de placement à l'isolement : le TA de Versailles déclare ce recours irrecevable au motif qu'il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur ne pouvant faire grief

x La décision du CE -

l'isolement constitue une mesure entraînant d'importants effets sur les conditions de détention "; aussi peut-elle faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir – acte faisant grief]

x les mesures d'ordre intérieur et l'Education nationale -

- mesures d'ordre intérieur non susceptibles de recours pour excès de pouvoir

. l'interdiction faite par la directrice d'un lycée de jeunes filles de venir en classe en pantalon de ski sauf par temps de neige

CE 1954 Chapon

["Considérant qu'en interdisant aux élèves des classes secondaires de porter le pantalon de ski sauf par temps de neige, le conseil intérieur du lycée Camille Sée, à Paris, s'est borné à prendre une mesure d'ordre intérieur, concernant le maintien de la discipline dans l'établissement ; que, par suite, sa décision n'est pas de nature à être déférée en Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, non plus que la décision implicite par laquelle le ministre de l'Education nationale a refusé de la rapporter"]

. CE 1938 Lote - l'interdiction faite par le proviseur d'un lycée aux élèves de porter des insignes

- revirement de jurisprudence : mesures d'ordre intérieur susceptibles de recours pour excès de pouvoir le Conseil d'Etat, en acceptant de contrôler l'article 13 du règlement intérieur du collège de Montfermeil interdisant le port du foulard islamique dans l'enceinte de l'établissement, opère un revirement de jurisprudence : désormais, les règlements des établissements scolaires ne sont plus considérés comme des mesures d'ordre intérieur mais comme des décisions exécutoires faisant grief – CE 2 novembre 1992 M. Kheroua

x Remarques –

x l'acte non décisoire a pour principal objet la préparation des décisions

x ces actes, internes au service, ont une force obligatoire pour les agents du service mais ne produisent pas d'effet juridique direct sur les administrés

x *Principe - l'acte unilatéral non décisoire n'est pas susceptible de recours juridictionnel*

x Tempérament - le justiciable dispose de la faculté d'invoquer l'illégalité de l'acte unilatéral non décisoire à l'appui du recours formé contre la décision qui sera prise

b - Les circulaires

x *Définition - instruction de service écrite adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique ; instrument de circulation de l'information entre services centraux d'un ministère d'une part et d'autre part, entre ces services et les services extérieurs déconcentrés*

Application –

Instructions, recommandations, explications adressées par les chefs de service, relatives à l'application d'une législation ou d'une réglementation déterminées et ce, en toute matière
Exemples -

. circulaire 30 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2007

. circulaire du 17 janvier 2006 sur la modernisation du contrôle de légalité

- . circulaire 4 octobre 2006 relative à l'organisation des épreuves de l'examen de certification complémentaire
- . circulaire 2002 relative au système national d'information sur l'eau
- . circulaire 2000 relative à la préservation des milieux aquatiques
- . circulaire 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs
- . circulaire 1992 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement – sources radioactives
- . circulaire 1990 relative aux moyens de lutte contre l'incendie dans les dépôts anciens de liquides inflammables
- . circulaire 1987 relative à l'élimination des ordures ménagères
- . circulaire 1983 relative au règlement sanitaire départemental type
- . circulaire 1980 relative à la collecter, l'élimination et la valorisation des déchets industriels
- . circulaire 1977 relative aux installations classées

Existence de deux catégories de circulaire : les circulaires interprétatives et les circulaires réglementaires -

+ les circulaires interprétatives

✕ *Définition - la circulaire interprétative précise l'application de dispositions législatives ou réglementaires*

✕ Remarque -

✕ le statut jurisprudentiel – les circulaires s'adressent aux agents des services ; bien que publiées, elles sont inopposables aux administrés

✕ *Principe - l'Administration n'a pas le droit de justifier ses décisions par les dispositions d'une circulaire*

✕ *Principe - les administrés ne peuvent se prévaloir d'une circulaire pour en réclamer l'application, ni en contester la légalité, ni contester la légalité d'une décision par le motif de sa contrariété à une circulaire*

✕ *Principe - le juge administratif ne connaît que la loi ou le règlement et la décision qui en procède et ignore la circulaire*

Application –

✕ CE 19 juin 1985 Commune de Bourguenais

[irrecevabilité du recours formé contre la circulaire Bayrou relative aux ports de signes ostentatoires dans les établissements scolaires]

✕ CE 10 juillet 1995 [irrecevabilité des moyens tirés des circulaires]

✕ *Principe - le juge judiciaire ne reconnaît pas de valeur à la circulaire*

✕ les circulaires réglementaires -

✕ *Définition - la circulaire réglementaire, bien qu'ayant la forme extérieure de circulaire, contient en tout ou partie des normes réglementaires lui conférant le caractère d'acte décisive – elle aurait du être édictée sous le nom de règlement et avoir la forme d'un arrêté*

L'appréciation du juge permet d'établir une distinction entre circulaire interprétative et circulaire à caractère réglementaire.

Application –

✕ CE 7 février 1936 Jamart

lorsque le chef de service prend "les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité", il recourt à des circulaires réglementaires

✕ le juge recherche si l'auteur de la circulaire dispose du pouvoir de prendre les mesures réglementaires qu'elle contient – les ministres n'ont de pouvoir réglementaire qu'en certaines hypothèses : dans le cas d'édiction de mesures contraires à l'exercice de leur pouvoir réglementaire, la circulaire sera illégale en tant qu'émanant d'une autorité incompétente et sera, en cas de recours, annulée

✕ la jurisprudence CE Assemblée 29 janvier 1954 Notre-Dame du Kreisker

[✕ Les faits –

une circulaire du ministre de l'Education nationale donne des instructions pour la délivrance, par les collectivités locales, de subventions aux établissements privés d'enseignement secondaire

l'institution Notre-Dame de Kreisker conteste cette circulaire du ministre chargé de l'éducation nationale en date du 11 janvier 1950 relative à l'application des dispositions de la loi du 15 mars 1850 dite loi Falloux relatives aux subventions des collectivités territoriales aux établissements privés d'enseignement secondaire

✕ La décision du CE -

- le CE juge que la circulaire fait grief, dès lors qu'elle ne se borne pas à un simple rappel de la réglementation en cause
- le CE annule pour incompétence celles de ses dispositions qui ajoutent à la réglementation

✕ *Principe énoncé par cet arrêt - les circulaires ministérielles qui ajoutent à la réglementation en vigueur soit par l'énoncé d'une règle générale et impérative, soit par la mise en place de procédures ou de conditions de fond non exigées par les textes en vigueur et qui s'imposent aux administrés, soit par une interprétation contraire au droit en vigueur, sont considérées comme faisant grief et sont susceptibles d'être déférées au juge de l'excès de pouvoir*

✕ Remarques -

✕ seules certaines dispositions de la circulaire sont réglementaires, les autres demeurent interprétatives

✕ le ministre de l'Education nationale est compétent pour dresser la liste des renseignements propres à soutenir la demande de subvention - en application de la loi Falloux du 15 mars 1850

✕ l'annulation des dispositions contestées n'intervient pas pour incompétence mais pour violation des dispositions de la loi

["Considérant qu'aucune disposition de la loi du 15 mars 1850 ne prévoit un contrôle particulier de l'enseignement donné par un établissement libre d'instruction secondaire ou de sa gestion financière quand cet établissement bénéficie d'une subvention en vertu de l'article 69 de ladite loi ;

Considérant que, dès lors, l'institution requérante est fondée à soutenir que le ministre de l'Education nationale a commis un excès de pouvoir en prescrivant, par la circulaire attaquée, la production, par l'établissement qui forme la demande de subvention, d'un engagement du directeur de cet établissement d'accepter, au cas où la subvention serait accordée, le contrôle administratif et pédagogique dudit établissement, en ce qui concerne tant sa gestion économique et financière que l'enseignement, par les autorités universitaires investies du pouvoir d'inspection..."]

-- la jurisprudence ultérieure

CE Assemblée 7 juillet 1978, Syndicat des avocats de France

[caractère réglementaire et annulation d'une circulaire des ministres de la justice et de l'intérieur déterminant les modalités de détention provisoire des étrangers en instance d'expulsion]

CE 21 janvier 1991 Syndicat national de l'enseignement chrétien

[caractère partiellement réglementaire et annulation partielle d'une circulaire du ministre de l'Education nationale édictant des règles nouvelles en matière de conclusion de contrats avec les établissements d'enseignement privé

+ le décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre l'Administration et les usagers dispose que "Tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'Administration, des... circulaires publiées" - conformément à la loi du 17 juillet 1978 - "lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements" - article 1^{er} - Dispositions tendant à satisfaire aux exigences du principe d'égalité devant la loi

-- conséquence : le droit pour les administrés de s'appuyer dans leurs relations avec l'Administration ou devant le juge sur les circulaires légales pour contester les décisions prises - non conformes à la circulaire - ou pour demander que les décisions à prendre soient conformes à la circulaire

. si la circulaire légale est réglementaire : la disposition du décret est inutile

. si la circulaire est interprétative et non conforme aux dispositions législatives ou réglementaires auxquelles elle se rapporte : elle est illégale et inopposable à l'Administration

. si la circulaire est interprétative et légale : possibilité de s'en prévaloir

-- le décret tient-il réellement en échec l'état du droit jurisprudentiel ?
 . l'acceptation de l'article 1^{er} du décret - TA Rennes 29 janvier 1987 Dme Louarn
 CE 16 juin 1986 Henimann [impossibilité de se prévaloir d'une circulaire illégale]
 CE 18 mars 1992 Ville de Bayeux [possibilité de se prévaloir de la circulaire en cause]

. l'irrecevabilité du recours des justiciables à se prévaloir à l'encontre de l'Administration des circulaires non réglementaires en invoquant à l'appui de leurs recours que les décisions attaquées ont été prises en violations de telles circulaires]

CE 27 mai 1987 Arnaudies
 [ne sont pas invocables des dispositions "dépourvues de toute valeur réglementaire"]
 CE 19 juin 1992 Département du Puy-de-Dôme
 [ne sont pas invocables des dispositions d'une circulaire n'ayant pas "un caractère réglementaire"]

✕ Remarques -

✕ l'interprétation que l'autorité administrative donne par voie de circulaire des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief

la circulaire interprétative des dispositions d'un texte de portée générale ne fait pas grief - CE 17 juillet 1995 Syndicat des psychologues de l'éducation nationale

✕ une circulaire se bornant à reproduire ou à expliciter des textes de valeur supérieure, dès lors qu'elle n'a pour objet de donner de ces dispositions une interprétation qui, par son caractère impératif, devrait être regardée comme faisant grief

CE 11 février 2002 Communauté d'agglomération de Laval et autres SA Gillot

Mais une décision comportant des dispositions impératives à caractère général fait grief :

CE 18 décembre 2002 Mme D...

CE 19 février 2003 Société Auberge ferme des genêts

CE 9 avril 2004 Syndicat national force ouvrière des magistrats

CE 6 septembre 2006 Syndicat national des professionnels de la santé au travail

✕ le juge annule une circulaire s'il constate -

. que définissant une règle nouvelle, elle est prise par une autorité incompétente

CE 6 septembre 2006 Syndicat national CFTC des personnels du ministère chargé de l'agriculture

. que la circulaire fixe les modalités particulières d'application à une catégorie d'agent

CE 29 juillet 1983, D...

. que la circulaire méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle prétend expliciter

CE 19 février 2003 Société Auberge ferme des Genets

. que la circulaire ajoute au décret

CE 26 juin 1981 Comité national pour la promotion sociale des aveugles

. qu'elle est contraire à une norme juridique supérieure CE 28 juin 2002, M. V...

✕ le décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre l'Administration et les usagers chapitre 1^{er}, dispositions tendant à satisfaire aux exigences du principe d'égalité devant la loi, article 1^{er} : "tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'Administration, des instructions, directives et circulaires publiées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi (...) 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements"

c - Les directives

✕ *Définition - instruction de service écrite adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique ; norme d'orientation afin de fixer une ligne générale de conduite et d'assurer la cohérence de leur action ; rôle d'incitation et d'impulsion*

✕ Remarques -

- la directive est un acte administratif par lequel le titulaire d'une compétence discrétionnaire fixe la manière dont il va l'utiliser afin de permettre une action plus homogène ; elle ne doit pas être "inadaptée au but visé par la réglementation appliquée", elle ne doit pas être impérative et doit permettre à l'Administration d'y déroger

- la directive est adressée par le chef de service, notamment le ministre, à ses subordonnés ; elle n'a pas de caractère réglementaire mais constitue un pouvoir d'orientation – CE 23 mai 1969 Société Distillerie Brabant

✕ le CE les rapproche des directives de la Communauté européenne car la directive est ferme sur les fins mais effacée quand aux moyens pour y parvenir

✕ la directive est "un acte de rationalisation et de facilitation de l'action administrative"³, tendant à assurer la cohérence des décisions à prendre et à organiser la façon d'apprécier le contenu des décisions

Application -

+ arrêtés précurseurs de l'arrêt Crédit foncier de France

CE Section 13 juillet 1962 Arnaud

CE Section 14 juin 1968 Union des sociétés mutualistes d'Ille-et-Vilaine

+ CE Section 11 décembre 1970 Crédit foncier de France

L'arrêt établit la distinction entre circulaire et directive (et détermine avec l'arrêt du 29 juin 1973 Société Géa leur régime propre).

[✕ Les faits -

Requête du Crédit foncier de France, tendant à l'annulation d'un jugement du 1^{er} juillet 1969 par lequel le Tribunal administratif de Paris a annulé pour excès de pouvoir une décision de la commission nationale du Fonds national d'amélioration de l'habitat du 2 octobre 1961 en tant qu'elle était relative aux travaux de ravalement exécutés sur l'immeuble dont la demoiselle Gaupillat, (Marguerite) demeurant 42 avenue d'Iéna à Paris (XVI^e) et la dame Ader, née Gaupillat (Françoise) demeurant 55 rue de Varenne à Paris (VII^e) sont propriétaires au 10 avenue Jean-Jaurès à Paris (XIX^e).

✕ La décision du CE -

"Considérant que le décret du 26 oct. 1945, portant règlement d'administration publique relatif au Fonds national d'amélioration de l'habitat, confie à une commission nationale et, suivant certaines conditions, à des commissions départementales d'amélioration de l'habitat l'emploi des disponibilités du Fonds national ; que l'art. 5 de l'arrêté du 27 avr. 1946 du ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, pris en application de l'art. 7 dudit règlement d'administration publique, précise qu'il appartient à chaque commission « suivant les directives et sous le contrôle de la Commission nationale d'apprécier, selon les besoins régionaux ou locaux, tant au point de vue économique que social, le degré d'utilité des travaux auxquels peut être accordée l'aide financière du Fonds national...

Considérant que pour refuser l'allocation mentionnée à l'art. 6 du règlement général du 27 avril 1946, la Commission nationale s'est référée aux normes contenues dans une de ses propres directives, par lesquelles elle entendait, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, sans limiter celui des commissions départementales et sans édicter aucune condition nouvelle à l'octroi de l'allocation dont s'agit, définir des orientations générales en vue de diriger les interventions du fonds ; que la demoiselle Gaupillat et la dame Ader n'invoquent aucune particularité de leur situation au regard des normes susmentionnées, ni aucune considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fût dérogé et dont la Commission nationale aurait omis l'examen ; qu'elles ne soutiennent pas davantage que la directive dont s'agit aurait méconnu les buts envisagés lors de la création du Fonds national d'amélioration de l'habitat, - que, dans ces conditions, une telle référence n'entachait pas la décision de refus d'une erreur de droit ; que le Crédit foncier de France, gestionnaire dudit Fonds en vertu de l'art. 292 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, est, dès lors, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision de la Commission nationale..."

le CE annule le jugement et rejette la demande de la demoiselle Gaupillat et de Dme Ader]

✕ Illustrations -

CE 20 janvier 1971 Union des sociétés mutualistes du Jura

CE Section 18 novembre 1977 Société Entreprise J. Marchand

CE 18 octobre 1991 Union nationale de la propriété immobilière

✕ la distinction jurisprudentielle entre directive et règlement -

. alors que les règlements décident, les directives orientent, ce qui implique que l'autorité saisie par elle est toujours en droit, si nécessaire, de s'écarter de l'orientation définie -

³ René Chapus.

pouvoir d'appréciation discrétionnaire ; contrairement aux règlements, les directives n'ont pas d'effet direct sur les administrés – CE 29 juin 1973 Société Géo, d'où le fait qu'elle soient non susceptibles de recours pour excès de pouvoir
 . les directives se distinguent des circulaires en ce sens qu'elles emportent sur la situation juridique des administrés des effets qui justifient leur publication – loi du 17 juillet 1978 : elles sont opposables aux administrés, elles sont opposables à l'Administration, elles sont susceptibles de recours devant la juridiction administrative

C. L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE

Le destinataire de l'acte permet sa qualification en acte réglementaire ou acte non réglementaire.

C/1. LA DISTINCTION ENTRE L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE

✕ *Définition - l'acte réglementaire est un acte général et impersonnel*

✕ *Définition - l'acte individuel est un acte qui vise nommément une personne ou un groupe de personnes*

✕ *Principe - l'acte réglementaire est un acte à portée générale et impersonnelle*

Application –

✕ application à tout individu qui répond aux conditions fixées par le texte

✕ impossibilité de déterminer au préalable nominativement les destinataires

✕ *Principe - l'acte individuel est l'acte qui vise nommément une personne ou un groupe de personnes*

Application –

Existence d'une diversité d'actes : acte de nomination d'un fonctionnaire, acte de délivrance d'une autorisation, d'un permis (de construire...)...

✕ Remarques –

- un acte peut être réglementaire et ne s'adresser qu'à une seule personne si les conditions qu'il comporte ne peuvent s'appliquer qu'à un seul individu – impossible à déterminer au préalable
- un acte peut être individuel et concerner plusieurs centaines de personnes nommément désignés – liste d'un candidat admis à un concours
- un acte individuel est limité dans sa portée en tant qu'il répond à un besoin précis, particulier
"On aimerait que la distinction entre acte réglementaire et acte non réglementaire soit aussi claire que la distinction en physique entre liquides, solides, corps gazeux..." J. Rigaud, Commissaire du gouvernement.

Application –

La variabilité des critères de distinction –

✕ la distinction sur le caractère général et impersonnel ou nominatif n'est pas toujours probante – le cas du médicament classé remboursable par la Sécurité sociale et non homologué par le ministre de la Santé

✕ la distinction fondée sur la durée d'application de l'acte n'est pas toujours probante – chaque acte administratif possède une durée d'application temporelle et l'on pourrait croire que les actes réglementaires ont une durée plus longue que les non réglementaires mais la décision d'interrompre dans une municipalité la circulation pendant quelques heures est un acte réglementaire

✕ la distinction fondée sur l'objet de l'acte n'est pas toujours probante

✕ *Principe - tout acte réglementaire est un acte de caractère normatif*

✕ Tempérament – un acte réglementaire peut se borner à reconnaître une situation – acte reconnaissant – CE 13 juin 1969 Commune de Clefcy

La Constitution de 1958 introduit une différenciation entre les règlements d'exécution des lois et les règlements autonomes.

a - Les règlements d'exécution des lois

✕ *Définition - acte de portée générale et impersonnelle édicté par une autorité exécutive compétente, destiné à assurer l'exécution d'une loi*

Article 21 de la Constitution de 1958 - "Le Premier ministre... assure l'exécution des lois" - règlement d'exécution des lois

✕ *Principe - la proclamation du pouvoir réglementaire gouvernemental*

✕ Historique -

✕ les constituants révolutionnaires, en réaction contre le pouvoir royal de l'Ancien régime, cherchent à dénier tout pouvoir réglementaire à l'exécutif, laissant le soin à l'Assemblée de s'occuper de tout

✕ la Constitution de l'an VIII proclame le pouvoir réglementaire gouvernemental -

"Le Gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution."

✕ formule reprise par l'article 21 de la Constitution de 1958

Application -

✕ ces règlements d'exécution des lois sont une obligation pour les autorités gouvernementales - ou autorités locales - détentrices du pouvoir réglementaire

✕ l'obligation d'édicter dans un délai raisonnable

CE 27 novembre 1964 Veuve Renard

[13 ans de retard dans l'édiction du règlement à la date de l'arrêt]

b - Les règlements autonomes

✕ *Définition - règlement autonome pris spontanément et à titre exclusif dans les matières autres que celles réservées à la loi*

- la consécration par la Constitution de 1958 des règlements autonomes est l'aboutissement d'une évolution, au nom de l'efficacité gouvernementale, tendant à confier à l'exécutif un pouvoir réglementaire propre

Application -

✕ lois-cadres par lesquelles le Parlement s'en tient à un projet général laissant une large initiative au gouvernement pour prendre les mesures complémentaires allant au delà de la simple exécution de la loi

✕ lois de pleins-pouvoirs par lesquelles le Parlement se dessaisit de sa compétence législative au profit du gouvernement qui, par décrets-lois, devient dans un domaine donné et pour un temps déterminé, un véritable législateur

✕ les règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution de 1958 -

Article 37, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 - "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire." - domaine des règlements autonomes

Application -

La reconnaissance d'un domaine réglementaire par nature, défini négativement : les matières non réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution.

✕ une grande indépendance des règlements autonomes - car inexistance de référence à une loi

✕ l'obligation de légalité : ils sont soumis au respect des normes constitutionnelles et des principes généraux du droit - CE 12 février 1960 Société Eky

[CE 12 février 1960 Société Eky

Vu sous le n° 46922 la requête présentée pour la Société Eky... ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 24 février 1959 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'annuler pour excès de pouvoir les

Sur le pourvoi n° 46923 dirigé contre les dispositions de l'article 136 du Code pénal, édictées par l'ordonnance du 23 décembre 1958 :

*2 Considérant que l'ordonnance susvisée a été prise par le Gouvernement en vertu de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans l'exercice du pouvoir législatif ; que, dans ces conditions, elle ne constitue pas un acte de nature à être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir

Sur le pourvoi n° 46922 dirigé contre les dispositions des articles R. 30, alinéa 6, R. 31 dernier alinéa, R. 32, dernier alinéa et R. 33 du Code pénal édictées par le décret du 23 décembre 1958

Sur les moyens tirés de la violation de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et de l'article 34 de la Constitution :

*3 Considérant que, si l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 à laquelle se réfère le Préambule de la Constitution pose le principe que "nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit", l'article 34 de la Constitution qui énumère les matières relevant du domaine législatif, dispose que la loi fixe "les règles concernant... la détermination des crimes et délits et les peines qui leur sont applicables" ; que ni cet article ni aucune autre disposition de la Constitution ne prévoit que

la matière des contraventions appartient au domaine de la loi ; qu'ainsi il résulte de l'ensemble de la Constitution et, notamment, des termes précités de l'article 34 que les auteurs de celle-ci ont exclu dudit domaine la détermination des contraventions et des peines dont elles sont assorties et ont, par conséquent, entendu spécialement déroger sur ce point au principe général énoncé par l'article 8 de la Déclaration des Droits ; que, dès lors, la matière des contraventions relève du pouvoir réglementaire par application des dispositions de l'article 37 de la Constitution...

Décide : Article 1^{er} - Les requêtes susvisées de la Société Eky sont rejetées.]

- les règlements autonomes sont des actes administratifs susceptibles de recours en annulation devant le juge administratif
- les ordonnances – article 38, 11 et 92 de la Constitution de 1958

× L'article 38 de la Constitution autorise le gouvernement à prendre par ordonnances, sur habilitation législative, des mesures normalement réservées au législateur -

Application -

- vote sur demande du gouvernement d'une loi d'habilitation indiquant le délai limité de cette habilitation, la date avant laquelle le gouvernement doit saisir le Parlement des ordonnances qu'il a prises
- les ordonnances ont un caractère réglementaire entre le moment de leur édicition et la date limite de l'habilitation ; dès ratification, elles acquièrent valeur législative

× L'article 11 de la Constitution -

les ordonnances référendaires de l'article 11, prises par les autorités exécutives à la suite d'une habilitation accordée par le peuple par voie de référendum, sont déclarées de nature administration par le CE

CE 19 octobre 1962 Canal

[× Les faits -

- par le référendum du 8 avril 1962, le peuple approuve massivement les accords d'Evian qui mettent fin aux événements d'Algérie
- la loi soumise à référendum autorise le Président de la République à prendre par ordonnance ou décret en Conseil des ministres "toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application" de ces accords
- le général de Gaulle institue par une ordonnance du 1^{er} juin 1962 une juridiction spéciale, la Cour militaire de justice, chargée de juger suivant une procédure spéciale et sans recours possible, les auteurs et complices de certaines infractions en relation avec les événements d'Algérie
- MM. Canal, Robin et Godot, condamnés à mort par cette cour, saisissent le CE d'un recours en annulation dirigé contre l'ordonnance l'ayant instituée

× La décision du CE -

- le CE prononce l'annulation de l'ordonnance en considérant *que « eu égard à l'importance et à la gravité des atteintes que l'ordonnance attaquée apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne, notamment, la procédure qui y est prévue et l'exclusion de toute voie de recours »*, la création d'une telle juridiction d'exception ne peut être décidée sur le fondement de l'habilitation donnée au Président de la République pour la mise en application des accords d'Evian par la loi référendaire

- la recevabilité d'un recours dirigé contre une ordonnance prise sur le fondement de l'habilitation référendaire, ayant valeur législative

. le CE juge que la loi référendaire **"a eu pour objet, non d'habiliter le Président de la République à exercer le pouvoir législatif lui-même, mais seulement de l'autoriser à user exceptionnellement, dans le cadre et dans les limites qui y sont précisées, de son pouvoir réglementaire, à prendre, par ordonnance, des mesures qui normalement relèvent de la loi"**

- interprétation restrictive

. le CE se reconnaît compétent pour se prononcer sur un recours dirigé contre une ordonnance prise par le gouvernement sur habilitation du Parlement, en vertu de l'article 38 de la Constitution

- la théorie des circonstances exceptionnelles

. le CE considère que si les "circonstances de l'époque" peuvent légalement justifier certaines atteintes à la légalité, elles doivent être strictement nécessaires pour atteindre

l'objectif poursuivi, en l'occurrence l'application des accords d'Evian – *application restrictive de la théorie des circonstances exceptionnelles (Heyriès)*]

✕ L'article 92

les ordonnances prises en vertu de l'article 92 ont "force de loi"

✕ L'article 16

. la décision de recourir à l'article 16 est un acte de gouvernement

. certaines mesures prises en vertu de l'article 16 ont un caractère réglementaire : mesures qui ne sont pas intervenues dans les domaines réservés à la loi par l'article

CE 2 mars 1962 Rubin de Servens

["Considérant que les requêtes susvisées présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; Considérant que, par décision en date du 23 avr. 1961, prise après consultation officielle du premier ministre et des présidents des assemblées et après avis du Conseil constitutionnel, le président de la République a mis en application l'art. 16 de la Constitution du 4 oct. 1958 ; que cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'État ni d'apprécier la légalité ni de contrôler la durée d'application ; que ladite décision a eu pour effet d'habiliter le président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivée et, notamment, à exercer dans les matières énumérées à l'art. 34 de la Constitution le pouvoir législatif et dans les matières prévues à l'art. 37 le pouvoir réglementaire ; Considérant qu'aux termes de l'art. 34 de la Constitution "la loi fixe les règles concernant... la procédure pénale... la création de nouveaux ordres de juridiction" ; que la décision attaquée en date du 3 mai 1961, intervenue après consultation du Conseil constitutionnel, tend d'une part à instituer un tribunal militaire à compétence spéciale et à créer ainsi un ordre de juridiction au sens de l'art. 34 précité, et, d'autre part, à fixer les règles de procédure pénale à suivre devant le tribunal ; qu'il s'ensuit que ladite décision, qui porte sur des matières législatives et qui a été prise par le président de la République pendant la période d'application des pouvoirs exceptionnels, présente le caractère d'un acte législatif dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître ;..." (Rejet).]

C/2. L'INTERET DE LA DISTINCTION ENTRE L'ACTE REGLEMENTAIRE ET L'ACTE NON REGLEMENTAIRE

✕ *Principe – la différenciation entre les régimes juridiques de l'acte réglementaire et de l'acte non réglementaire*

a - La publicité de l'acte

✕ *Principe - la publication est le procédé de publicité de l'acte réglementaire*

✕ *Principe - l'acte individuel fait l'objet d'une notification à son destinataire*

b - L'entrée en vigueur de l'acte administratif

✕ *Principe - la publication de l'acte administratif est la condition sine qua non de l'entrée en vigueur de l'acte réglementaire*

✕ *Principe - la notification est le point de départ de l'entrée en vigueur de l'acte*

✕ l'administration ne peut invoquer l'acte à son bénéfice avant la notification

✕ l'acte individuel peut être invoqué par celui qui en bénéficie avant sa notification - "théorie de la connaissance acquise"

D. L'ACTE MIXTE

✕ *Définition - l'acte mixte est l'acte qui est pour partie unilatérale et pour partie contractuelle*

Application –

un contrat de concession de services publics ou de travaux publics

✕ certaines clauses du cahier des charges sont contractuelles – la durée de la concession, les avantages financiers

✕ certaines clauses du cahier des charges ont un caractère réglementaire – relativement à l'exécution du service ou l'exploitation de l'ouvrage

CE 21 décembre 1906 Syndicat du quartier Croix de Seguey-Tivoli

[✕ Les faits -

✕ la compagnie des tramways électrique de Bordeaux, concessionnaire du réseau de la ville procède à un remaniement de ses lignes, à la suite de la substitution en 1901 de la traction

mécanique à la traction animale et décidé notamment la desserte du quartier de Croix de Seguey-Tivoli

- ✕ les habitants du quartier sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 demandent au préfet de mettre la compagnie en demeure d'exécuter le service dans les conditions prescrites par le cahier des charges de la concession
- ✕ refus du préfet
- ✕ saisine du C

✕ La décision du CE -

le CE rejette le recours au fond mais admet sa recevabilité : possibilité d'attaquer une telle décision par la voie du recours pour excès de pouvoir – il reconnaît notamment que l'association a qualité pour agir en justice et créée en vue de pourvoir à la défense des intérêts du quartier et d'y poursuivre toutes améliorations de voirie, d'assainissement et d'embellissement, justifie d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de l'acte incriminé

✕ la décision du CE tire les conséquences de la reconnaissance du caractère réglementaire des clauses de certains contrats, tels les contrats de concession, pouvant ainsi faire naître des obligations à l'égard de tiers au contrat, pour admettre que ceux-ci puissent s'en prévaloir et demander à l'autorité administrative d'en faire assurer le respect]

E. LA DECISION D'ESPECE

✕ *Définition - la décision d'espèce est une norme ni individuelle, ni générale*

Application -

- . décret convoquant les électeurs en vue d'une élection déterminée
- . décret prononçant la dissolution du conseil municipal
- . arrêté fixant les modalités d'un concours...

II. LE CRITERE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

les actes de l'administratif ne sont pas nécessairement des actes administratifs

✕ *Principe - l'acte administratif est soumis à un régime de droit public*

✕ *Principe - l'acte administratif ressortit à la compétence du juge administratif*

A. LES DECISIONS EMANANT D'UNE PERSONNE PUBLIQUE

✕ *Principe - les décisions prises par les autorités publiques compétentes ont un caractère administratif ; la soumission à un régime de droit public*

- ✕ Tempérament - la compétence judiciaire et la soumission à un régime de droit public
- la gestion par des personnes publiques de leur domaine privé constitué de biens non affectés à l'utilité publique
- les décisions réglementaires relatives à la gestion des services publics industriels et commerciaux - CE 21 avril 1961 Dme Agnesi

B. LES DECISIONS EMANANT D'UNE PERSONNE PRIVEE

✕ *Principe - les décisions prises par les personnes privées assurant un service public administratif ont un caractère administratif ; la soumission à un régime de droit public en raison de la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique*

Application -

CE Assemblée 31 juillet 1942 Monpeurt

[✕ Les faits -

- la loi du 16 août 1940 crée les comités d'organisation, institutions de caractère corporatif chargées de l'organisation de la production industrielle
- le Comité d'organisation de l'industrie du verre s'efforce de provoquer des ententes volontaires puis obligatoires : le 25 avril 1941, son directeur prend une décision relative au secteur des tubes en verre neutre ou ordinaire - cette décision impose l'obligation pour les établissements Boralex de livrer 20 tonnes de tubes par mois avec un rabais de 20% sur le tarif normal
- le CE est saisi d'un recours contre cette décision et doit se prononcer sur sa compétence

✕ La décision du CE -

- le CE se déclare compétent car les comités d'organisation "sont chargés de participer à l'exécution d'un service public" et que les décisions prises dans la sphère de leurs pouvoirs d'intervention économiques sont des actes administratifs

✕ *Définition - du point de vue formel, l'acte administratif est toute décision prise par une autorité administrative ; du point de vue matériel, l'acte administratif est un acte visant un individu ou des individus identifiés - l'acte administratif relève du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative, qu'il soit unilatéral ou conventionnel, qu'il émane ou non d'une autorité administrative "*

l'intérêt qui s'attache à la bonne marche de la production dans les circonstances présentes, la nature et l'étendue de la mission que la loi assigne aux comités d'organisation, les prérogatives de puissance publique qu'elle consacre, ce sont là des éléments que la jurisprudence retient pour définir et caractériser le service public" - les éléments d'identification du service public dégagés par la jurisprudence et confirmés par l'arrêt Aide et protection sont confirmés

= **perte de l'élément organique comme déterminant pour la qualification du service public]**

CE 13 janvier 1961 Magnier

[✕ Les faits -

- le sieur Magnier saisit le CE afin de l'annulation du jugement en date du 15 octobre 1957 du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne : le TA a rejeté son opposition au commandement signifié le 14 janvier 1956 à son encontre afin de paiement de 137 110 F. représentant le montant de sa participation financière dans le coût des opérations de destruction des hannetons qui infestent en mai 1952 différentes communes du département de l'Aisne

✕ La décision du CE -

- "les travaux de défense sanitaire exécutés par le groupement agréé de défense contre les ennemis des cultures chargé desdits travaux est, faute de paiement par le redevable dans le délai de trois mois, recouvré comme en matière de contributions directes sur un rôle dressé par l'inspecteur de la protection des végétaux et rendu exécutoire par le préfet..." - aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 2 novembre 1945

- le Conseil d'Etat juge que l'activité en cause est "un service public administratif dont la gestion est confiée sous le contrôle de l'administration, à des organismes de droit privé", les décisions prises pour l'accomplissement du service public par des personnes privées sont des **"actes administratifs relevant de la compétence de la juridiction administrative"**]

✕ *Principe - les décisions prises par les personnes privées assurant un service public industriel et commercial n'ont pas un caractère administratif ; la soumission à un régime de droit privé*

✕ Tempérament - les règlements pris sont des actes administratifs s'ils se rapportent "à l'organisation du service public" assuré

Application -

TC 15 janvier 1968 Barbier

[✕ Les faits -

la disposition édictée en 1959 prévoit que pour les hôtesses, le mariage entraîne cessation de fonctions de la part des intéressées : règlement du personnel navigant commercial de la compagnie Air France

✕ La procédure -

- la Cour d'appel de Paris saisie estime que la disposition est nulle en son principe, attentatoire aux bonnes mœurs et à un droit fondamental de la personne
- la Cour de cassation renvoie au Tribunal des conflits

✕ La décision du TC -

- le TC se garde de toute appréciation de fond

- le TC relève que le règlement du personnel qui est en question touche à l'organisation du service public exploité par la compagnie Air France : acte administratif

= **la compétence du juge administratif pour connaître des règlements du personnel des établissements même lorsqu'ils gèrent un service public industriel et commercial - y compris s'il s'agit non d'un établissement public mais d'une société anonyme, d'une société d'économie mixte ou toute autre personne privée gérant un service public]**

LE CONTRAT ADMINISTRATIF

✕ *Définition - contrat passé par une personne publique ou pour son compte et soumis au droit administratif*

- l'Administration passe soit des contrats de droit privé dont le régime est celui du Code civil et le contentieux est confié au juge civil, soit des contrats administratifs soumis à des règles exorbitantes du droit commun et dont le contentieux ressortit à la compétence du juge administratif
- le caractère administratif du contrat lui est parfois attribué par la loi ; dans le cas où cela n'est, la jurisprudence dégage au fil du temps divers critères : **le critère organique et le critère alternatif reposant sur la détection soit de clauses exorbitantes du droit commun, soit de la participation directe à l'exécution d'un service public**

I. LE CONTRAT CONCLU ENTRE PERSONNES PUBLIQUES

La qualification de personnes publiques des co-contractants fait présumer du caractère administratif du contrat.

✕ *Principe - un contrat conclu entre deux personnes publiques est présumé administratif ; la compétence du juge administratif ; la soumission au droit public*

Application -

Le critère organique -

TC 21 mars 1983 Union des Assurances de Paris

[Vu, enregistrée au secrétariat du Tribunal des Conflits le 17 mai 1982, une expédition de la décision en date du 16 avril 1982 par laquelle le Conseil d'État (Section du contentieux), saisi d'une requête de l'Union des assurances de Paris et de vingt-quatre compagnies d'assurances tendant à la condamnation de l'État au remboursement des sommes payées à la société « les Câbles de Lyon » pour le compte du Centre national pour l'exploitation des océans (C.N.E.X.O.) à la suite de la détérioration par une drague du navire océanographique Jean Charcot d'un câble sous-marin en cours de pose, dont l'administration des postes et télécommunications n'avait pas signalé la présence au C.N.E.X.O. alors que la gestion administrative et logistique du navire lui avait été confiée par contrat du 22 mai 1968, a renvoyé au Tribunal des Conflits le soin de décider de la question de compétence soulevée par ce litige

Décide : Art. 1^{er} : il est décidé que les juridictions administratives sont compétentes pour statuer sur le litige opposant l'Union des assurances de Paris et les autres assureurs du Centre national pour l'exploitation des océans au ministre des P. et T.]

✕ Tempérament -

. "eu égard à son objet" - ex : lorsque le contrat, eu égard à son objet, ne fait naître que des rapports de droit privé : les contrats services publics industriels et commerciaux / usagers

. "en raison de leur objet" - ex : lorsque le contrat, en raison de son objet, ne fait naître que des rapports de droit privé : les contrats conclus entre les personnes publiques pour la gestion de leurs domaines privés ou du domaine privé de l'une d'elles

II. LE CONTRAT CONCLU ENTRE UNE PERSONNE PUBLIQUE ET UNE PERSONNE PRIVÉE

✕ *Principe - le contrat conclu entre une personne publique et une personne privée est de caractère administratif s'il constitue un acte de gestion publique, en raison soit de ses clauses, soit de son objet, soit de son régime* - TC 20 janvier 1986 Coopération agricole de l'Arne

A. LE CONTRAT ADMINISTRATIF EN RAISON DE SES CLAUSES

✕ *Définition - "La très grande majorité des clauses exorbitantes du droit commun est tout simplement constituée par des clauses inusuelles, anormales par rapport au plerumque fit de la vie privée, mais non nécessairement illicites ou impossibles." Georges Vedel*

formule retenue par la jurisprudence - clause insérant des droits ou des obligations "étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales"

✕ *Principe - le contrat conclu par une personne publique est administratif s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun*

CE 31 juillet 1912 Société des granits porphyroïdes des Vosges

= **critère de la clauses exorbitante du droit commun**

[✕ les faits -

- la société passe un marché de fournitures avec la ville de Lille, s'engageant à lui fournir une certaine quantité de pavés moyennant un certain prix mais au moment de la liquidation du marché, le prix est diminué en raison d'un retard de livraison
- recours en annulation de la décision devant le CE
- la ville invoque l'incompétence du CE car en 1^{re} instance, l'affaire devait relever du Conseil de préfecture en application de la loi du 28 pluviôse an VIII ; en effet, le contrat malgré son intitulé "fournitures" est selon la ville un marché public accessoire des travaux de pavage entrepris par la ville

✕ la décision du CE -

- le CE suit les conclusions du commissaires du gouvernement Blum
- le CE rejette sa compétence au motif que le marché passé par la ville est exclusif de tout travail, il n'a pour objet que la fourniture, aucun élément de travail public n'apparaît, en conséquence le Conseil de préfecture n'est pas compétent, c'est un marché de livraison du ressort du droit privé
- le CE ne tient pas compte du but dans lequel est passé le contrat, à savoir l'entretien de la voirie municipale : il écarte de manière explicite le principe selon lequel le but de service public en vu duquel les actes sont passés fonderait la compétence de la juridiction administrative
- la personne publique agissant dans l'intérêt d'un service public peut "contracter dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et peut (pouvait) se trouver soumise aux mêmes règles et même juridiction"
- Blum propose un critère de distinction afin de savoir quand la personne publique passe un contrat de droit public et quand elle passe un contrat de droit privé - "Il ne faut pas rechercher en vu de quel objet le contrat est passé mais ce qu'est *ce contrat par nature* même, il faut que ce contrat... soit de ceux qu'une personne publique puisse seule passer, qu'il soit par sa forme et sa contexture un acte administratif ... Ce qu'il faut examiner, c'est la nature même du contrat lui-même indépendamment de la personne qui l'a passé et de l'objet du contrat"]

A/1. LA NOTION DE CLAUSE EXORBITANTE

✕ *Définition de la jurisprudence - la clause exorbitante est celle qui confère aux parties des droits ou qui met à leur charge des obligations "étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales"*

Application -

CE Section 15 février 1935 Société française de constructions mécaniques

✕ les clauses exorbitantes exclues dans les relations privées

✕ *Définition - les clauses exorbitantes exclues dans les relations privées sont celles inconcevables entre parties privées*

Ex :

- clause prévoyant le recouvrement des créances contractuelles par le procédé de l'état exécutoire TC 27 juillet 1950 Peulaboef
- clause prévoyant que le concontractant participera au financement de certaines charges de police CE 19 février 1988 Sarl Pore Gestion

✕ les clauses exorbitantes car inégalitaires - exemples -

- clause qui place le cocontractant sous le contrôle ou même l'autorité de la personne publique
- clause qui confère à la personne publique le droit de décider la suspension ou la résiliation du contrat CE 21 décembre 1960 Favier

✕ Exemples de clauses exorbitantes du droit commun -

- la clause subordonnant les manifestations à une autorisation spéciale du Préfet, la clause réservant à l'Administration un droit de contrôle sur les résultats financiers de l'exploitation et la clause en vertu de laquelle le contrat peut, après mise en demeure, être résilié unilatéralement par le préfet dans le contrat de location des terrains sur lesquels est édifié le vélodrome du Parc des Princes - CE 26 février 1965 Société du vélodrome du Parc des Princes

- la clause donnant au syndicat de communes un droit de contrôle sur le personnel du restaurant, les tarifs des consommations et le droit à la communication des résultats financiers de l'exploitation dans le contrat passé par un syndicat intercommunal et une société privée pour l'exploitation d'un restaurant-bar destiné aux skieurs dans un chalet à 2 100 m d'altitude – TC 7 juillet 1980 Société d'exploitation touristique de la Haute-Maurienne

A/2. AUTRES CLAUSES

Multiplicité de causes autres - ex : une clause de renvoi à un des cahiers des charges de l'administration pour tout ce que le contrat ne règle pas

B. LE CONTRAT ADMINISTRATIF PAR SON OBJET

✕ *Définition - un contrat peut être administratif en raison de son objet, soit en vertu de dispositions législatives, soit en conséquence de solutions jurisprudentielles*

B/1. LE CONTRAT RELATIF A L'EXECUTION D'UN TRAVAIL PUBLIC

✕ *Principe - la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, attribue au contrat relatif à l'exécution d'un travail public le caractère administratif ; la soumission au droit public ; la compétence du juge administratif*

Le domaine des travaux publics illustre parfaitement les prérogatives de puissance publique telles que le droit d'occupation temporaire ou d'expropriation de terrains privés et l'adage "ouvrage public mal planté ne se détruit pas".

Application -

- les marchés conclus entre l'Administration et les entrepreneurs pour l'exécution de travaux immobiliers d'intérêt général
- les "marchés d'entreprise de travaux publics", contrats en vertu desquels l'entrepreneur exploite l'ouvrage qu'il a construit, en étant rémunéré par l'administration elle-même
CE Section 21 novembre 1971 Société industrielle de fertilisants humiques
[contrat ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une usine de traitement d'ordures ménagères]
- les contrats d'offres de concours
- les contrats de concession de travaux publics
- les contrats d'engagement des architectes chargés de la direction ou de la surveillance de l'exécution des travaux publics
- les contrats assimilés à des marchés de travaux publics en raison de l'effet attractif de la notion de travail public

B/2. LE CONTRAT PORTANT OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

✕ *Principe - les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public relèvent de la juridiction administrative - décret-loi du 17 juin 1938 repris par le Code du domaine de l'Etat, article L.84*

Application -

- les contrats portant occupation de terrains portuaires en vue de l'exploitation d'une cimenterie

CE Section 19 octobre 1956 Société Le Béton – définition du domaine public – **la notion d'aménagement spécial**

[✕ les faits -

- . concessionnaire du port fluvial de Bonneuil-sur-Marne, l'Office national de la navigation est chargé par le décret de concession du 4 février 1932 d'aménager le voisinage du port industriel - il peut à cet effet louer à des particuliers des terrains dépendant du port = c'est objet du bail consenti à une société qui aménage une cimenterie sur le terrain loué
- . litige entre les parties

✕ la problématique -

- . la détermination de l'ordre de juridiction compétent - ainsi que les règles de fond - afin de savoir si le terrain fait ou non partie du domaine public

✕ la décision du CE -

- . la partie des terrains que groupe le "port industriel" constitue "l'un des éléments de l'organisation d'ensemble que forme le port de Bonneuil-sur-Marne ; qu'elle est, dès lors, au même titre que les autres parties de ce port, affectée à l'objet d'utilité générale qui a déterminé la concession à l'Office national de la navigation de la totalité de ces terrains et

en raison duquel ceux-ci se sont trouvés incorporés, du fait de cette concession, dans le domaine public de l'Etat"

. le CE doit pour résoudre cette difficulté préciser la définition du domaine public

. le CE se rallie à la définition du domaine du projet de réforme du Code civil : après avoir relevé que l'ONN est investi d'une mission de service public, comportant l'aménagement d'un port industriel, il constate que le terrain loué à la société a fait l'objet d'installations destinées à le rendre propre à cet usage et en déduit son appartenance au domaine public

✕ une décision de principe - précisions relatives au service public et à l'aménagement spécial

. le service public consiste à permettre l'installation et le fonctionnement d'un port industriel et les terrains loués sont affectés à la réalisation de cet objet - peu importe qu'il soit le lieu d'exercice d'une activité privée, ou qu'ils ne peuvent concourir que sous cette forme à l'organisation du port = la domanialité publique n'est pas incompatible avec l'exercice d'une industrie

. l'aménagement spécial n'est requis que pour éviter que la domanialité publique n'ait un contenu exagérément développé, il peut être aussi bien naturel qu'artificiel]

- les contrats portant occupation d'une parcelle de plage pour y exploiter des installations balnéaires CE Section 30 mai 1975 Dme Gozzoli

B/3. LES CONTRATS RELATIF A L'EXECUTION D'UN SERVICE PUBLIC

✕ *Principe - les contrats relatifs à l'exécution d'un service public présentent un caractère administratif*

Application -

✕ la jurisprudence dégage le **but de service public** comme critère du contrat administratif - CE 4 mars 1910 Thérond

[contrat conclu par la ville de Montpellier pour confier au sieur Thérond la capture des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes, l'associant au service public de l'hygiène et de la salubrité]

CE Section 20 avril 1956 Bertin - **adoption du critère alternatif du contrat administratif**

[✕ les faits -

. les ressortissants soviétiques, se trouvant en France au moment de la Libération, sont hébergés dans des centres de rapatriement placés sous l'autorité du Ministre des anciens combattants

. le 22 novembre 1944, les époux Bertin s'engagent à les héberger par un contrat verbal passé avec le chef du centre

. le 1^{er} décembre 1944, le chef du centre leur demande de servir un supplément de nourriture mais le ministre des anciens combattants refuse de payer le montant de la prime pour le supplément

. l'affaire est portée devant le CE dont le ministre décline la compétence

✕ la décision du CE -

. le CE admet qu'un contrat qui confie à un particulier **"l'exécution même d'un service public" est toujours un contrat administratif**]

a - Les contrats de délégation de service public

✕ *Définition - le contrat de délégation de service public ou de concession de service public a pour objet de confier au cocontractant de l'Administration la charge d'assurer, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, qui peut être aussi bien administratif qu'industriel et commercial*

✕ Caractère de ce contrat -

- le contrat de délégation de service public est celui qu'"une personne publique peut seule passer" selon le Commissaire du gouvernement Blum

CE Section 20 avril 1956 Bertin - **adoption du critère alternatif du contrat administratif**

CE 4 mars 1910 Thérond

[✕ Les faits -

- la ville de Montpellier cède au sieur Thérond le privilège exclusif de la capture et de la mise en fourrière des chiens errants et de l'enlèvement des bêtes mortes dans les gares, à l'abattoir, sur la voie publique ou au domicile des particuliers, non réclamées par les propriétaires ou celles reconnues malsaines par le service de l'inspection sanitaire

- la rémunération du concessionnaire est assurée par le paiement des taxes mises à charge des propriétaires et par la valeur des dépouilles abandonnées

- le sieur Thérond forme devant le Conseil de préfecture une demande en résiliation du marché en raison de la non exécution des stipulations au contrat et réclame 120 000 F à titre de dommages-intérêts
- le Conseil de préfecture rejette le recours
- le sieur Thérond fait appel au CE

× La décision du CE -

- la décision sur la compétence juridictionnelle : le CE considère qu'en passant un tel contrat, la ville a eu pour but d'assurer un service public : le litige relève de la compétence administratif - l'arrêt Thérond applique aux contrats des communes les principes dégagés par l'arrêt Terrier en ce qui concerne les contrats des départements = l'ensemble des contrats de l'administration est régi par les mêmes règles de compétence
- le CE décide que le contrat institue au profit du concessionnaire un véritable monopole contraire à la liberté du commerce et de l'industrie et qu'il doit être résilié, à charge pour la ville d'indemniser le concessionnaire des dommages résultant pour lui de l'inexécution du contrat]

b - Les contrats d'engagement de personnels participant directement à l'exécution d'un service public administratif

Application -

× les contrats en vue de recruter certains personnels des services publics administratifs participant directement à des fonctions correspondant à la spécificité du service

CE Section 4 juin 1954 Vingtain et Affortit

= **contrats administratifs du fait de leur objet même en l'absence de clauses exorbitantes**

[le CE décide que "les contrats conclus en vue de l'engagement de certains personnels des services publics administratifs sont administratifs en raison de leur objet, même en l'absence de clauses exorbitantes"]

les contrats confiants aux agents des fonctions annexes recrutés "pour les besoins du service" ne sont administratifs que si présence de clauses exorbitantes

TC 12 janvier 1982 V.

[ouvriers engagés dans des hôpitaux publics]

TC 4 novembre 1991 Dme Celli

[employée comme cuisinière dans un hôpital]

- importance de la distinction

CE Section 20 mars 1959 Lauthier

[participation à l'exécution même du service public du logement assuré par un office public HLM, du concierge de cet office chargé de la surveillance d'un groupe d'immeubles]

TC 18 mars 1991 Kermann et CE 5 avril 1991 Ecole supérieure de commerce d'Amiens

[participation directe affirmée en ce qui concerne tant le gardien de nuit d'une préfecture, que le concierge de l'école précitée, chargé de tâches de maintenance et de surveillance, des contacts avec élèves et visiteurs]

- évolution de la fonction

TC 25 novembre 1963 Mazerand

[× Les faits -

- femme de service dans une école, Mme Mazerand est employée de 1942 à 1946 au nettoyage des locaux et à l'allumage et l'entretien des appareils de chauffage

- de 1946 à 1952 elle assure le service de la garderie d'enfants organisée dans l'école

× La décision du TC -

• le TC juge que le contrat la liant à la commune de 1942 à 1946 est de droit privé mais de 1946 à 1952 de **droit administratif**]

TC 26 novembre 1990 Dle Sallière

Désormais en cas de litige pour la détermination de la juridiction compétente, il suffit de "se référer aux fonctions qu'exerçait l'intéressé au cours de la période précédant immédiatement" la mesure litigieuse [initialement engagée dans un hôpital, pour aider les malades dans leurs déplacements, participation directe au service hospitalier, que pour des travaux de buanderie, absence de participation directe ; puis chargée de tels travaux, elle est devenue un agent de droit privé]

c - Les contrats conclus avec les usagers des services publics administratifs

✕ *Principe - les contrats conclus avec les usagers des services publics administratifs constituent une modalité de l'exécution même du service ; la soumission au droit public ; la compétence du juge administratif et ce, par dérogation au principe selon lequel les usagers de ces services sont dans une situation légale et réglementaire*

✕ Tempérament - en l'absence de clauses exorbitantes les contrats conclus par les offices publics de HLM, assurant le service public administratif du logement, pour la location des appartements dont ils ont la gestion sont des contrats de droit privé

III. LE CONTRAT CONCLU ENTRE PERSONNES PRIVÉES

✕ *Principe - le contrat conclu entre personnes privées est de droit commun, même s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun ou s'il a pour objet l'exécution d'un service public*

Application -

✕ **contrat de droit privé en vertu de la jurisprudence**

TC 26 juin 1989 SA Cie générale d'entreprise de chauffage

✕ Tempérament - le contrat conclu avec une personne privée par l'organisme de droit privé chargé d'un service public peut être administratif s'il apparaît conclu "pour le compte d'une personne publique" - TC 8 juillet 1963 Société entreprise Peyrot

TC 8 juillet 1963 Société entreprise Peyrot

[Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III ; le décret du 26 octobre 1849 modifié et complété par le décret du 25 juillet 1960 ; la loi du 28 pluviôse an VIII; la loi du 18 avril 1955

*1 Considérant que la Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur concessionnaire, dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 18 avril 1955, de la construction et de l'exploitation d'une autoroute, a passé avec l'Entreprise Peyrot un marché pour l'exécution de travaux nécessaires à la construction de cette autoroute ; que l'Entreprise Peyrot impute à la Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur des manœuvres dolosives destinées à l'inciter à renoncer à ce marché et estime avoir subi de ce fait un préjudice dont elle demande réparation à cette société

*2 Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, "L'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois, l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans des cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédées par l'Etat à une collectivité publique, ou à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires. Dans ce cas, la convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret pris en Conseil d'Etat, après avis des collectivités locales directement intéressées ; ils peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages pour assurer l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis par lui, ainsi que l'entretien et, éventuellement, l'extension de l'autoroute"

*3 Considérant que la construction des routes nationales a le caractère de travaux publics et appartient par nature à l'Etat ; qu'elle est traditionnellement exécutée en régie directe ; que, par suite, les marchés passés par le maître de l'ouvrage pour cette exécution sont soumis aux règles du droit public... que, dès lors, l'action susanalysée engagée par l'Entreprise Peyrot contre la Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur relève de la compétence de la juridiction administrative...

(Compétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître de l'action en réparation dirigée par l'Entreprise Peyrot contre la Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur ; renvoi devant le Tribunal administratif de Nice ; dépens réservés).

✕ Etude de la décision -

le TC se détermine sur trois considérations : les travaux publics sont un domaine attractif du droit public ; ces travaux concernent la construction d'une autoroute, or, la voirie est par nature une activité des collectivités publiques ; cette activité est le plus souvent exercée en régie directe : critère matériel]

✕ Remarques -

- l'expression "pour le compte de" signifie dans la jurisprudence que l'organisme privé agit mais sans mandat aux lieu et place d'une personne publique

- si l'organisme de droit privé contracte sans que de telles clauses soient convenues, de son propre mouvement, il ne sera pas réputé avoir contracté pour le compte de la personne publique

TC 10 janvier 1983 Centre d'action pharmaceutique

= en toute matière, lorsqu'un organisme de droit privé peut être réputé avoir contracté "pour le compte" d'une personne publique, le contrat peut être administratif

✕ La confirmation de la jurisprudence Peyrot – TC 12 novembre 1984 Société d'économie mixte du Tunnel Sainte-Marie-aux-Mines –

[✕ Les faits et la procédure -

. une société d'économie mixte – SEM – conclut en 1972 avec l'Etat un contrat de concession portant sur la construction et l'exploitation d'un tunnel ouvert à la circulation routière entre les Vosges et le Haut-Rhin

. pour la réalisation des travaux, la SEM passe divers contrats avec des entreprises privées

. au moment du règlement d'honoraires et de dommages-intérêts, des difficultés surgissent

. le Tribunal de commerce de Paris condamne la SEM, la SEM fait appel

- conflit positif- le préfet après avoir présenté un déclinatoire de compétence que la Cour d'appel de Paris rejette, élève le conflit par l'arrêté du 28 décembre 1983

✕ La décision du TC -

✕ *Principe – les marchés conclus entre personnes privées n'ont pas le caractère de contrats de droit public*

✕ Tempérament - c'est parce que "la construction des routes présente le caractère de travaux publics et appartient par nature à l'Etat qu'elle est traditionnellement exécutée en régie directe ; que, par suite les marchés passés par le maître de l'ouvrage pour cette exécution sont soumis aux règles du droit public." = **le critère matériel fonde la décision**]

DEUXIEME PARTIE

LE REGIME DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

Le régime juridique des actes de l'Administration est dérogatoire du droit commun.

LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

✕ *Définition - le pouvoir réglementaire se définit comme le pouvoir dont disposent les autorités exécutives et administratives de prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles*

✕ *Principe - la nécessaire obligation textuelle permettant l'exercice du pouvoir réglementaire*

✕ Existence d'une multiplicité d'autorités détentrices du pouvoir réglementaire -

- les autorités publiques : le Président de la République, le Premier ministre, les ministres, les préfets... les autorités délibérantes et exécutives des collectivités locales et des établissements publics

- les autorités indépendantes : la CNIL, la COB ... le CS - décision du 17 janvier 1989

- les autorités administrant des institutions de droit privé chargées d'une mission de service public – les ordres professionnels – CE 1943 Bouguen, les fédérations sportives... - durant l'Occupation, les « comités d'organisation » qui devaient répondre aux difficultés liées à la pénurie étaient dotées d'un pouvoir réglementaire : CE 1942 Monpeurt

I. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL

- article 21 de la Constitution – le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire
- article 37 de la Constitution – le caractère réglementaire des matières qui ne sont pas du domaine de la loi = pouvoir réglementaire autonome

✕ Remarques -

- les articles 34, 35 et 36 de la Constitution déterminent **les matières du domaine de la loi** – article 47 relatif aux lois de finances ; l'article 53 sur la ratification des Traités l'article 34 énumère d'une part les matières où "la loi fixe les règles" et d'autre part "les principes fondamentaux" - la loi ne peut fixer que les principes et non les règles, laissant la place au règlement

- l'article 37 de la Constitution détermine **les matières du domaine du règlement**

"Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire."

Application -

✕ selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'article 37 de la Constitution détermine l'étendue du domaine du pouvoir réglementaire, sans qu'il y ait à distinguer du type de règlement à édicter – CC 2 décembre 1976 Vote par procuration [la Constitution « laisse, en vertu de son article 37, au pouvoir réglementaire le soin d'édicter les mesures nécessaires à l'application des lois]

✕ les règlements d'application des lois comme les règlements autonomes doivent respecter la détermination des matières législatives

✕ selon la jurisprudence du CE il existe deux sources du pouvoir réglementaire général – l'article 21 permet l'édiction des règlements d'exécution des lois, l'article 37 constitue la source des règlements autonomes

. en présence d'un décret procédant de l'article 37, le CE vérifie qu'il ait été pris en matière réglementaire – CE Section 8 octobre 1971 SA Librairie F. Maspero

. en présence d'un règlement d'application d'une loi, le CE vérifie que le décret est nécessaire à l'application de la loi – CE Assemble 8 mai 1964 Soc. La Verrerie d'Arques

A. L'EXERCICE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL PAR DECRETS

Qui exerce le pouvoir réglementaire et comment l'exercent-ils ?

A/1. LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES

La distribution des compétences est définie par la Constitution de 1958.

✕ La distribution des compétences est une innovation de la Constitution de 1958 -

Application -

✕ précédemment - le chef du pouvoir exécutif, seul, est investi par la Constitution du pouvoir réglementaire général - le chef de l'Etat jusqu'en 1946, le Président du Conseil des ministres sous la IV^e République

✕ La Constitution de 1958 -

✕ *Principe - la compétence de principe appartient au Premier ministre qui l'exerce par décrets contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution*

. en vertu de l'article 21, le pouvoir réglementaire général est partagé entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement

. le Premier ministre exerce ce pouvoir "sous réserve" des dispositions de l'article 13, à savoir, lorsque le projet de décret réglementaire est délibéré en Conseil des ministres

✕ *Principe - la compétence du Président de la République si le projet a été soumis au conseil des ministres qu'il préside ; ses décrets sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables - article 19 de la Constitution de 1958*

Application -

✕ si un décret réglementaire délibéré en Conseil des ministres est signé par le Premier ministre

. le décret émane d'une autorité incompétente

. le CE peut être saisi d'un recours pour excès de pouvoir relatif au décret

. l'annulation par le CE pour violation de la loi - réserve faite de l'hypothèse où le Premier ministre aurait, à titre exceptionnel, été appelé à suppléer le chef de l'Etat pour la présidence du Conseil des ministres - article 21, alinéa 4

✕ si un décret réglementaire, non délibéré en conseil des ministres, est signé par le Président de la République

. la signature du Président de la République est tenue pour surabondante

CE 27 avril 1962 Sicard et autres -

[1^o Requête du sieur Sicard (Jean) tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, de l'article 40 du décret n° 59-1379 du 8 décembre 1959, portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 58-1036 du 29 octobre 1958, relative à la situation de certains personnels relevant du ministre de la France d'Outre-mer ... annulation du décret]

✕ Le contresignement des décrets délibérés en conseil des ministres

✕ *Principe - le Président de la République, en vertu de la Constitution, signe les décrets délibérés en Conseil des ministres*

Application -

✕ *relève de la compétence du Président de la République l'édiction de l'ensemble des "décrets délibérés en conseil des ministres"*

✕ Remarque - que la délibération soit imposée par la Constitution ou la loi ou pour des circonstances politiques

✕ La controverse relative à la décision du Conseil Constitutionnel en date du 28 octobre 1973 = *détermination des compétences législative et réglementaire*

La décision du Conseil constitutionnel oblige l'ensemble des juristes à réviser leur position sur la répartition des compétences en matière de détermination des infractions et des peines.

Application -

✕ Contenu et fondement de la divergence des solutions du CE et du CC -

• le problème de la compétence du pouvoir réglementaire en matière de contravention avant la décision du Conseil constitutionnel

dans quelle mesure le pouvoir réglementaire est-il compétent pour définir les actes constitutifs d'infraction et déterminer les peines applicables ?

. l'article 34 : la loi fixe les règles - les contraventions = **domaine réglementaire**

on applique le principe de légalité aux infractions et peines selon lequel seul le législateur peut définir les infractions et les peines applicables

- l'article 8 de la DDHC 1789 : nul ne peut être puni de peine qu'en vertu d'une loi
les contraventions = domaine de la loi – ce principe a valeur constitutionnel
. CE 12 février 1960 Société Eky
le CE estime que les auteurs de la Constitution entendaient déroger sur le problème de la détermination
l'article 34 de la Constitution constitue une loi spéciale dérogeant à l'article 8 de la DDHC -
l'article 8 de la DDHC constitue une obligation légale supérieure

- la décision du 28 octobre 1973
. le Conseil constitutionnel décide, sur le fondement du Préambule articles 3 et 5 ; des articles 35 et 66 de la Constitution - que les contraventions punies de peines de prison ne peuvent être déterminées que par la loi article 34 al. 3 : la loi est la garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques = compétence législative en matière de libertés publiques ; article 66 : nul ne peut être arbitrairement détenu : l'autorité judiciaire assure le respect de ce principe
. le CE se fonde sur les articles 464, 465 et 466 du Code pénal

✕ La portée des divergences de solution -

- au plan juridique

problème : l'autorité du Conseil constitutionnel

le CC a-t-il les moyens d'imposer aux juridictions sa décision ? : non

le CE : refus du raisonnement du Conseil constitutionnel

- une réelle divergence

. fondement de la décision du Conseil constitutionnel - la volonté générale de la Constitution est contraire au pouvoir réglementaire en matière de peines privatives de liberté

= *interprétation extensive de l'article 34 de la Constitution*

. fondement de la décision du Conseil d'Etat - le CE se fonde sur la compétence du juge dès lors que deux jurisprudences se situent sur un terrain différent

= ***réaffirmation de l'autonomie juridique du CE relativement au Conseil constitutionnel***

A/2. L'EDITION DES REGLEMENTS

L'exercice du pouvoir réglementaire se concrétise par l'édition de règlements d'exécution des lois et de règlements autonomes.

a - Les règlements d'exécution des lois

✕ *Définition - règlement afin d'application des lois*

Application -

- ✕ le titulaire du pouvoir réglementaire général prend les règlements nécessaires à l'application des lois, soit de sa propre initiative, soit sur le vu des dispositions législatives prévoyant que les décrets préciseront les modalités d'application de la loi

- ✕ caractère permanent de l'édition des règlements d'application des lois

b - Les règlements autonomes

✕ *Définition - règlement dans les matières réservées au pouvoir réglementaire et protégées contre les intrusions du pouvoir législatif par les articles 31 et 47 de la Constitution*

✕ Remarques -

- le règlement autonome est subordonné à la loi
- le règlement autonome édicté en violation des dispositions légales est illégal – recours pour excès de pouvoir possible comme pour tout acte administratif illégal

B. L'EXERCICE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE GENERAL PAR ORDONNANCES

✕ article 38 de la Constitution - le gouvernement peut édicter des normes par ordonnances en conséquence d'une habilitation législative

✕ *Définition - l'exercice du pouvoir réglementaire général par ordonnances s'illustre par l'édition de mesures normalement réservées au législateur – intervention réglementaire dans le domaine de la loi*

Application -

- ✕ en raison des événements d'Algérie en 1960, 1961

- ✕ pour l'application des traités communautaires européens en 1964, 1966 et 1969

B/1. L'HABILITATION LEGISLATIVE

Aux termes de l'article 38 alinéa 1^{er}, "le gouvernement peut... demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances... des mesures qui sont normalement du domaine de la loi."

✕ Remarques - détermination du délai d'habilitation dans le texte de l'habilitation législative

Application -

une ordonnance prise alors que le gouvernement n'est plus habilité à agir par voie d'ordonnance en cas d'expiration du délai imparti est illégale, en tant qu'émanant d'une autorité incompétente

. l'habilitation législative est destinée à permettre au gouvernement "l'exécution de son programme" - indications précises de ce que fera le gouvernement

. l'habilitation législative ne peut permettre l'édiction d'ordonnances dans les matières relevant de la loi organique – Conseil constitutionnel 5 janvier 1982 Loi sur les mesures d'ordre social

B/2. L'EDITION DES ORDONNANCES

✕ *Principe - la compétence pour prendre les ordonnances appartient au Président de la République du fait de l'obligation de délibération en Conseil des ministres*

Application dans l'hypothèse d'une cohabitation -

✕ pendant la cohabitation en 1986, le Président de la République refuse de signer trois projets d'ordonnances – modalités de la privation, découpage électoral, aménagement du temps de travail – que le gouvernement de M. Chirac devra convertir en projets de lois

✕ *Principe - les ordonnances sont soumises au CE afin de contrôle de conformité à la loi d'habilitation*

✕ *Principe - si la loi d'habilitation législative est déferée au Conseil constitutionnel et si celui-ci indique l'interprétation de la loi, le gouvernement doit respecter en édictant les ordonnances avec les "strictes réserves d'interprétation" imposées par le Conseil constitutionnel*

B/3. LE STATUT DES ORDONNANCES

✕ *Principe - les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication au Journal Officiel*

✕ *Principe - les ordonnances sont des actes administratifs tant qu'elles ne sont pas ratifiées par une loi, susceptibles de recours pour excès de pouvoir*

✕ *Principe - les ordonnances édictées ne peuvent être modifiées que par la loi car prises en matière législative*

II. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DE POLICE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre, chef du gouvernement, est investi de par la Constitution, du pouvoir de prendre des mesures réglementaires de police applicables sur le territoire de la République en vue d'assurer le maintien de l'ordre public.

✕ La jurisprudence Labonne -

CE 8 août 1919 Labonne

[✕ Les faits -

. le Président de la République, titulaire sous la III^e République du pouvoir réglementaire général, prend le 10 mars 1899 un décret réglementant la circulation automobile en la soumettant entre autres à la possession d'un "certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles", sans y avoir été expressément habilité par une loi

. le sieur Labonne se voit retirer son certificat car il avait déjà eu dans l'année deux condamnations

✕ La procédure -

. le sieur Labonne demande au CE d'annuler ce retrait soutenant que les autorités départementales et municipales, étant chargées par la loi de la conservation des voies publiques et de la police de la circulation, le chef de l'Etat ne peut intervenir en cette matière

✕ La décision du CE -

. rejet du CE au motif qu'"il appartient au chef de l'Etat en dehors de toute habilitation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire."

✕ Etude de la décision –

deux problématiques : la détermination des autorités investies du pouvoir de police ; la concurrence des pouvoirs de police

* la détermination des autorités investies du pouvoir de police

la police générale, à savoir celle qui peut s'exercer à l'égard de n'importe quelle activité des particuliers, est confiée par la loi à deux autorités : le maire – article 97 de la loi du 5 avril 1884, repris aujourd'hui à l'article L.131.2 du code des communes, qui dispose que "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques" - et le préfet – loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 "les administrateurs de départements seront encore chargés... du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques"

. question : la loi n'ayant confié le pouvoir de police général qu'au maire et au préfet, le chef de l'Etat peut-il instituer par décret un certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles et prévoir le retrait de ce certificat après deux contraventions subies dans la même année ?

le CE confirme que le chef de l'Etat dispose d'un pouvoir propre de police sur l'ensemble du territoire = **consécration du pouvoir réglementaire autonome appartenant au chef de l'Etat**

cet arrêt est à rapprocher de l'arrêt Heyriès du 28 juin 1918 par lequel le CE décide que la mission générale d'exécution des lois conférée au Président de la République autorise la suspension par décret d'un texte législatif lorsque les circonstances l'exigent

* la concurrence des pouvoirs de police

l'arrêt consacre le principe que le maire et le préfet conservent chacun en ce qui le concerne compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'Etat

✕ le droit positif –

. le chef de l'Etat ou le Premier ministre peuvent édicter des règlements dans l'intérêt public - CE 18 avril 1902 Commune de Nérès-les-Bains

. l'autorité inférieure peut aggraver les mesures édictées par l'autorité supérieure si les circonstances locales l'exigent – elle ne peut les réduire ni les modifier (Rejet).]

✕ Le maintien de la jurisprudence Labonne

✕ *Principe - le pouvoir réglementaire d'exécution des lois et le pouvoir réglementaire général appartiennent au Premier ministre – Constitution de 1958*

Application –

✕ CE 2 mai 1973 Association culturelle des israélites nord-africains de Paris

- à propos d'un décret réglementant dans l'intérêt notamment de la salubrité publique l'abattage des animaux, "il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire"

✕ Remarques –

✕ l'article 34 de la Constitution, "en donnant compétence au législateur pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques... n'a pas retiré au gouvernement les pouvoirs de police générale qu'il exerçait antérieurement" - CE 17 février 1978 Association dite Comité pour léguer l'esprit de la Résistance ; CE 22 janvier 1982 Association Auto défense – obligation du port de la ceinture de sécurité

✕ "Il appartient au gouvernement de prendre, en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire." - CE 4 juin 1975 Bouvet de la Maisonneuve – obligation du port de la ceinture de sécurité

. le Premier ministre ne tient pas son pouvoir réglementaire de police de ses deux articles

✕ l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au gouvernement "les pouvoirs de police qu'il exerçait antérieurement", aussi "il appartient au Premier ministre, agissant en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire" - CE 17 février 1978 Union nationale des cadres et techniciens de l'affichage et Conseil constitutionnel 20 février 1987 Code rural

III. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES MINISTRES

Le pouvoir des ministres s'illustre par un pouvoir réglementaire en qualité de chefs de services et un pouvoir réglementaire en qualité de ministres.

A. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES MINISTRES EN QUALITE DE CHEFS DE SERVICES

✕ *Principe - la reconnaissance du pouvoir réglementaire des ministres en qualité de chefs de services*

Ce 7 février 1936 Jamart

[✕ Les faits -
à la suite de divers incidents, le ministre des pensions interdit au docteur Jamart l'accès des centres de réforme où il est appelé à pénétrer pour assister les anciens militaires titulaires de pensions lors des examens médicaux périodiques qu'ils doivent subir pour pouvoir continuer à bénéficier de leur pension

✕ La décision du CE -
le CE annule cette mesure comme entachée d'excès de pouvoir car "même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité"
. cette qualité appartient à tout chef de service]

B. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE STRICTO SENSU DES MINISTRES

✕ *Principe - le refus d'un pouvoir réglementaire général des ministres ; la subordination à un texte l'y habilitant*

Remarque -

✕ le texte l'y habilitant peut être une loi... un décret ; il peut être explicite ou implicite si le texte est suffisamment circonstancié pour être interprété comme contenant une habilitation

IV. L'EXERCICE EFFECTIF DU POUVOIR REGLEMENTAIRE

✕ *Principe - l'obligation d'exercice du pouvoir réglementaire*

Application -

CE Section 13 juillet 1951 Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF - relatif au refus de prendre le règlement d'application prévu par un décret - en l'espèce, le recours est rejeté parce que le motif de l'absence de ce règlement ne rend pas impossible l'application du décret

CE 13 juillet 1962 Kervers-Pascalis : pleine reconnaissance de l'obligation

✕ *Principe - l'obligation d'édicter les règlements imposés par une situation*

Application -

CE Section 14 décembre 1959 Doublet

= **consécration de l'obligation relativement à l'exercice du pouvoir de police administrative**

✕ *Principe - l'obligation d'abroger les règlements illégaux*

Application -

CE Assemblée 3 février 1989 Compagnie Alitalia

[✕ Les faits -

. le Code des impôts limite la possibilité de déduction de la TVA

. la 6^e directive du Conseil des communautés européennes concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relativement aux taxes sur le chiffre d'affaires, prévoit que la déduction de TVA pour les biens livrés et les services rendus à l'assujetti dans le cadre de ses activités professionnelles et limite le champ d'application des exclusions du droit à déduction établies par les textes nationaux

. la compagnie Alitalia se voit opposer les dispositions du code général des impôts à l'occasion des demandes de remboursement de la TVA pour prestations assurées aux passagers en transit

✕ La procédure -

. la compagnie Alitalia engage une procédure de plein contentieux fiscal

. la compagnie Alitalia, se fondant sur l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre administration et usagers, "l'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, soit que le

règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date", soutient que les articles 230 et 238 de l'annexe II du Code général des impôts sont illégaux au regard des directives communautaires et demande au Premier ministre leur abrogation
le silence gardé pendant 4 mois du Premier ministre valant décision de rejet, la compagnie Alitalia saisit le CE de cette décision par la voie du recours pour excès de pouvoir

✕ La décision du CE -

problématique : l'obligation pour l'administration de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal ; l'obligation pour l'administration d'appliquer les directives européennes

* l'obligation pour l'administration de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal

. précédents jurisprudentiels :

CE 10 janvier 1930 Despujol – le CE admet qu'en cas de changement des circonstances qui ont motivé un règlement, tout intéressé peut demander à son auteur de le modifier ou de l'abroger et, en cas de refus, saisir le juge de l'excès de pouvoir

CE 29 mai 1908 Poulin – le CE reconnaît que l'exception d'illégalité est perpétuelle contre les règlements

CE Section 14 novembre 1958 Ponard – l'administration doit spontanément s'abstenir d'appliquer un règlement illégal

. en l'espèce : le CE reconnaît la méconnaissance du principe de l'abrogation des règlements illégaux

* l'obligation pour l'administration d'appliquer les directives européennes

. selon l'article 189 du Traité de Rome les directives européennes lient les Etats membres quand aux résultats à atteindre tout en laissant aux Etats une grande latitude relativement à la forme et aux moyens d'y parvenir

. le CE rappelle l'interdiction d'édicter des dispositions réglementaires contraires aux objectifs d'une directive

. l'innovation du CE est le fait que les autorités nationales "ne peuvent, après l'expiration des délais impartis... laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives dont s'agit"

✕ le délai imparti par la directive aux autorités nationales pour procéder à la transposition s'impose en lui-même

= l'expiration du délai entraîne, même sans mesure de transposition, l'illégalité des dispositions réglementaires antérieures qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de la directive

✕ Etude de la décision -

✕ *Principe - l'obligation d'abrogation des règlements devenus illégaux*

* l'arrêt permet une unification du droit en la matière

. l'autorité administrative peut être saisie à toute époque

. le fait pour l'administration de s'abstenir de prendre l'initiative d'abroger continue à être de nature à engager sa responsabilité

CE Section 5 mai 1986 Fontanilles-Laurelli

✕ *Principe - l'obligation d'abrogation des règlements illégaux à l'origine*

CE 12 mai 1976 Leboucher et Tarandon

- mais jurisprudence variable : CE Section 30 janvier 1981 Société Afrique France Europe transaction - le CE opte pour l'absence d'obligation

en l'espèce, l'arrêt renoue avec la jurisprudence Leboucher et Tarandon]

LE PRINCIPE DE LEGALITE

Le principe de soumission de l'Administration au droit domine toute la théorie des actes administratifs, à savoir la loi, incarnation de la volonté générale, s'impose à l'Administration comme aux individus. La légalité se compose d'un ensemble hiérarchisé et complexe de normes constitutionnelles, législatives, jurisprudentielles, réglementaires ainsi que de normes procédant de conventions internationales.

✕ Remarques -

. le vocable "loi" doit être entendu dans une acception large comme un "bloc légal", comprenant les lois proprement dites votées par le Parlement, mais également d'autres normes édictées par l'Administration ou extérieures à elle.

. la hiérarchie entre les différentes sources de la légalité peut prêter à interprétation

✕ *Principe - la conformité de la norme inférieure à la norme supérieure*

Application -

✕ l'auteur d'un règlement, dans l'hypothèse où aucune norme supérieure ne s'y oppose, dispose du droit d'en modifier les dispositions par l'exercice de son pouvoir réglementaire

✕ *Principe - l'obligation de s'y conformer tant qu'il ne les a pas modifiées*

✕ *Principe - la soumission de l'administration au droit*

✕ *Définition - principe fondamental de l'action administrative, déduit du libéralisme politique, à titre de garantie élémentaire des administrés et selon lequel l'Administration ne peut agir qu'en conformité avec le Droit dont la loi écrite n'est qu'un des éléments ; la base légale sur laquelle se fonde juridiquement tout acte administratif*

I. LES SOURCES DE LA LEGALITE

Les sources de la légalité sont diverses et hiérarchisées. Une distinction est possible entre les sources écrites, les sources édictées par le juge et les sources édictées par l'Administration elle-même.

A. LES SOURCES ECRITES

Au sommet de la hiérarchie se trouve la Constitution accompagnée de son Préambule puis viennent les traités et les accords internationaux, auxquels sont subordonnées les lois nationales.

A/1. LA CONSTITUTION

✕ *Définition - au sens matériel : ensemble des règles écrites ou coutumières qui déterminent la forme de l'Etat, la dévolution et l'exercice du pouvoir*

au sens formel : document relatif aux institutions politiques dont l'élaboration et la modification obéissent à une procédure différente de la procédure législative ordinaire

✕ Remarques -

✕ la Constitution est la norme suprême, placée au sommet de l'ordonnement juridique, de la pyramide des normes – Hans Kelsen, fondateur de l'école normativiste, principal représentant du positivisme juridique est à l'origine de la pyramide des normes : théorie qui vise à donner une base objective et laïque à l'ordonnement juridique

✕ la Constitution s'impose aux autorités administratives qui doivent en respecter les dispositions

✕ le juge administratif ne peut contrôler la constitutionnalité d'une loi à la Constitution – contrôle réservé au Conseil constitutionnel – mais il a la faculté de censurer les actes administratifs pris en méconnaissance d'une règle constitutionnelle

✕ Les normes constitutionnelles relatives à l'administration -

- le domaine respectif de la loi et du règlement – articles 34 et 37
- la libre administration des collectivités locales – article 72

✕ La théorie de la loi écran -

✕ *Définition - hypothèse où une loi fait écran entre la Constitution et l'acte administratif entraînant une divergence d'interprétation entre la Cour de cassation, le CE et le Conseil constitutionnel*

Application -

✕ lorsque le juge administratif constate que l'acte administratif dont il a demandé pour apprécier la légalité est pris en application d'une loi d'où il tire son vice d'inconstitutionnalité

. le CE s'estime incompétent – afin d'éviter tout empiétement sur les prérogatives du Conseil constitutionnel
 . le CE rejette le moyen fondé sur l'inconstitutionnalité de l'acte administratif comme "inutilement invoqué"

✕ les difficultés d'interprétation des dispositions constitutionnelles

1^{er} exemple : l'article 34 charge le législateur de fixer "les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables"

le Conseil constitutionnel, dans diverses décisions de 1964 et 1965, sépare incrimination et peine et estime que le pouvoir réglementaire peut définir des infractions, même assorties de peines correctionnelles

[Décision du 16 janvier 1982

"l'article 34 de la Constitution ... qui confie à la loi la détermination des principes fondamentaux du régime de la propriété ne saurait dispenser le législateur, dans l'exercice de sa compétence, du respect des principes et des règles constitutionnelles qui s'imposent à tous les organes de l'Etat"

Cette décision provoque un véritable séisme parmi les parlementaires de la majorité politique de l'époque et marque dès lors le point de départ d'une évolution capitale pour la vénérable institution et les droits de l'homme, ainsi que l'a souligné le Professeur Louis Favoreu : "Avant la décision du 16 janvier, le Conseil Constitutionnel a fait l'objet de mesures d'intimidation voire de menaces à peine voilées émanant de partis politiques de la majorité voire même de personnages officiels de la République tel le Président de l'Assemblée Nationale. Après la décision, cela a été un déchaînement de la part des partis de la majorité

... Ces excès ont d'ailleurs provoqué une défense de l'institution telle qu'il n'y en avait jamais eu" : Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, Louis Favoreu et Loïc Philip, Ed. Dalloz, oct. 1995]

le CE lie peine et incrimination et se prononce en sens contraire : lorsqu'une infraction est assortie de peine correctionnelle, sa suppression ne peut résulter que d'une loi - CE 3 février 1967 Confédération générale des vignerons du Midi

2^e exemple : la règle de la décision implicite de rejet

✕ *Définition - la règle de la décision implicite de rejet est celle selon laquelle le silence gardé par l'administration sur une demande vaut rejet de cette demande*

. selon le Conseil constitutionnel, c'est un principe général de droit – PGD décision de juin 1969

. le CE, relativement à l'octroi implicite d'un permis de construire, ne reconnaît pas cette règle comme un PGD – CE 27 février 1970 Commune de Bozas

✕ l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel

. l'autorité de chose jugée s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel relativement à la solution apportée à la constitutionnalité d'un texte et à son interprétation

. l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel constitue un pouvoir de persuasion relativement aux cours souveraines -- le CE et la Cour de cassation

✕ Remarques -

* interprétation libre de la formule de l'article 62 de la Constitution selon laquelle les décisions du Conseil constitutionnel "s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles"

* les divergences sont exceptionnelles

le CE se rallie à l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 66 de la Constitution, faisant de l'autorité judiciaire la gardienne de la liberté individuelle – CE 9 juillet 1986 Ville de Paris

le CE fait référence au pluralisme à la télévision, objectif de valeur constitutionnelle, "ainsi que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 septembre 1986" - CE 19 janvier 1990 Association La Télé est à nous

le CE fait référence au principe fondamental de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur "tel que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1984" - CE 28 mai 1992 Association amicale des professeurs titulaires des Musées d'Histoire naturelle

3^e exemple : le contrôle de constitutionnalité d'une loi promulguée

le CE affirme la théorie de la loi-écran refusant le contrôle de constitutionnalité d'une loi promulguée

CE 6 novembre 1936 Arrighi

[✕ Les faits -

le sieur Arrighi demande l'annulation de décrets pris en application d'une loi dont il juge les dispositions contraires à la constitution

✕ La décision du CE -

le CE se déclare incompétent car en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, il ne peut censurer un acte pris par le pouvoir législatif]

✕ L'abandon de la théorie de la loi écran par le CE

CE 20 octobre 1989 Nicolò

[✕ Les faits -

Nicolò, à l'occasion d'une protestation dirigée contre les résultats des élections européennes de juin 1989, conteste la compatibilité de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants de la France à l'Assemblée des communautés européennes avec les stipulations de l'article 227-1 du traité de Rome

✕ La décision du CE -

* l'article 55 de la Constitution de 1958 dispose que "les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie"

* jusqu'à cet arrêt, le CE refusait de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité – CE 6 novembre 1936 Arrighi

* le Conseil constitutionnel juge qu'il ne lui appartient pas de contrôler la conformité d'une loi avec un traité, considérant que la supériorité des traités sur les lois posée par l'article 55 de la Constitution "présente un caractère à la fois relatif et contingent", contrairement à la supériorité de la Constitution jugée "absolue et permanente" - Décision n°74-54 du 15

* le CE abandonne la théorie de la loi écran en faisant prévaloir les traités et accords sur les lois mêmes postérieures

= abandon de la théorie de la loi écran]

A/2. LE PREAMBULE DE LA CONSTITUTION

Le préambule de la Constitution de 1958 proclame "l'attachement du peuple français" à trois séries de principes fondamentaux –

- "les droits de l'homme et les principes de la souveraineté nationale" définis par la DDHC 1789
- les principes politiques, économiques et sociaux définis comme "particulièrement nécessaires à notre temps" par le Préambule de la Constitution de 1946
- les "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République"

✕ La valeur constitutionnelle de ces principes -

* la consécration de la valeur juridique du Préambule de la Constitution de 1958

. le CE – CE 12 février 1960 Société Eky

. le Conseil constitutionnel – décision sur la liberté d'association en 1971 : le Préambule fait corps avec la Constitution et a une place identique, au sommet, dans la hiérarchie des règles de droit

[Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971

Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association]

* les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République reconnus par le Conseil constitutionnel et le CE

. la liberté d'association, sur la base de la loi du 1^{er} juillet 1901, Décision n°71-44 du 16 juillet 1971 "liberté d'association"

. les droits de la défense, Décision n° 76-70 du 2 décembre 1976, "prévention des accidents du travail"

. la liberté individuelle, Décision n° 76-75 du 12 janvier 1977, "fouille des véhicules"

. la liberté d'enseignement, sur la base de l'article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931, Décision n° 77-87 du 23 novembre 1977, "liberté d'enseignement et de conscience" et notamment la liberté de l'enseignement supérieur, sur la base des lois du 12 juillet 1875 et 18 mars 1880, Décision n° 99-414 du 8 juillet 1999, "loi d'orientation agricole"

- . la liberté de conscience, Décision n° 77-87 du 23 novembre 1977, "liberté d'enseignement et de conscience"
- . l'indépendance de la juridiction administrative, sur la base de la loi du 24 mai 1872, Décision n°80-119 du 22 juillet 1980, "validation d'actes administratifs"
- . l'indépendance des professeurs d'université, Décision n° 83-165 du 20 janvier 1984, "libertés universitaires"
- . l'interdiction de l'extradition de caractère politique – CE Assemblée 3 juillet 1996 Koné
- ...

A/3. LES CONVENTIONS INTERNATIONALES

- ✕ la Constitution de 1946, article 26, donne "force de loi" aux traités

Application -

- ✕ introduction dans les sources de la légalité par le CE

CE 30 mai 1952 Dame Kirkwood

[le CE accepte pour la première fois de contrôler l'application par l'administration du droit international qui, jusqu'alors, n'est qu'une règle de conduite ne faisant pas grief]

- ✕ la Constitution de 1958, article 55, dispose que "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de (leur) application par l'autre partie" = la supériorité du traité sur la loi nationale

Application -

- ✕ L'incorporation du traité international au droit français - pour qu'un traité international soit incorporé au droit français, il doit être approuvé ou ratifié

. ratification par décret du Président de la République des traités

. approbation par arrêté du Ministre des affaires étrangères des accords

. approbation par vote d'une loi de ratification – article 53 – pour les traités les plus importants

. publication au Journal Officiel

. application par le ou les Etats étrangers parties à l'accord

- ✕ Conséquences -

. un traité non ratifié ou approuvé ne peut s'imposer

CE 22 novembre 1984 Rouganski

. la Cour de justice des communautés européennes – CJCE – proclame "qu'issu d'une source autonome le droit né des traités ne pouvait, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mis en cause la base juridique de la Communauté elle-même" – CJCE 15 juillet 1964 Da Costa et que "tout juge national... a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire... en laissant inappliquée toute disposition contraire à la loi nationale..." - CJCE 9 mars 1978 Simmenthal

. si la loi est antérieure au traité : aucune difficulté

. si la loi est postérieure au traité

* le CE fait prévaloir la loi sur un traité ou sur un acte communautaire dérivé – CE 1^{er} mars 1968 Syndicat des fabricants de semoule de France en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de cassation – C Cassation chambre mixte 24 mai 1975 Société Café Jacques Vabre et du Conseil constitutionnel – décision du 31 octobre 1988

revirement de jurisprudence du CE

CE 20 octobre 1989 Nicolo

[le traité est supérieur à une loi même postérieure

l'arrêt marque une étape décisive de la jurisprudence du CE relative à la place respective de la loi et du traité dans l'ordre juridique interne]

- ✕✕ L'interprétation des traités

✕ *Principe - le juge administration est compétent pour interpréter toutes les sources de la légalité*

✕ Tempérament - à l'égard des conventions internationales, il renvoie au ministère des affaires étrangères pour interprétation

- ✕ Evolution -

. CE 19 juin 1964 Société des Pétroles Shell-Berre

le CE refuse de demander l'interprétation d'une disposition du traité

. le CE se reconnaît compétent pour interpréter lui-même les traités internationaux et ne renvoie plus au Ministre des affaires étrangères

CE 29 juin 1990 Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés – le CE reconnaît sa compétence pour interpréter des accords franco-algériens

✕ Le droit communautaire dérivé

✕ *Principe - la primauté des règlements et des directives sur les lois postérieures ou contraires*

. les règlements communautaires ont un effet direct dans chaque Etat de la CEE, ils sont obligatoires "en tous leurs éléments »=="

. les directives communautaires qui fixent des objectifs n'obligent les Etat que relativement aux "résultats à atteindre "

✕ les règlements communautaires

. le CE assimile les règlements communautaires aux conventions internationales – CE 1987 Danielou - et reconnaît que les lois doivent être compatibles avec les règlements communautaires - CE 24 septembre 1990 Boisset

. le CE fait bénéficier les directives communautaires de la primauté sur les lois par une extension de la jurisprudence Nicolo

CE 28 février 1992 Société Arizona Tobacco et Société Philipp Morris

[✕ Les faits –

* une directive du 19 décembre 1972 établit un régime de liberté des prix du tabac introduit par une loi du 24 mai 1979 servant de base légale à un décret du 31 décembre 1979 dont l'article 10 prévoit que "les prix de vente au détail des tabacs étaient fixé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances"

.divers fabricants dont les deux sociétés ci-dessus citées demandent au Ministre qui refuse d'augmenter le tarif de leurs produits

. les sociétés Rothmans et Philip exercent un recours pour excès de pouvoir contre ces décisions de refus, les sociétés Arizona et Philip saisissent le CE – en appel d'un jugement de rejet du TA de Paris – afin de faire condamner l'Etat français à réparation du préjudice subi en raison du refus du ministre

✕ La décision du CE -

le CE donne gain de cause aux sociétés requérantes affirmant que "l'article 6 de la loi du 24 mai 1976... permettait au Gouvernement de fixer les prix de vente des tabacs importés dans des conditions non prévues par l'article 5-1 de la directive du 19 décembre 1972... et qu'il était incompatible avec les objectifs définis par celle-ci ; qu'il suivait de là que l'article 10 du décret du 31 décembre 1976 pris sur le fondement de l'article 6 de la loi du 24 mai 1976, dont il n'y avait lieu d'écarter l'application était lui-même dépourvu de base légale ; qu'ainsi le Ministre de l'Economie et des Finances... n'avait pu légalement, en maintenant les prix des tabac à un niveau différent de celui qui avait été déterminé par les sociétés, rejeter... leur demande"]

✕ La transposition du droit communautaire en droit français

CE 7 décembre 1984 Fédération française des sociétés de protection de la nature

[si la directive a fait l'objet d'une transposition en droit français, le CE permet aux justiciables de contester la légalité de cette transposition soit directement par un recours pour excès de pouvoir contre le règlement national, soit par la voie de l'exception d'illégalité, "Considérant que... les autorités nationales ne peuvent légalement édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives dont il s'agit"]

A/4. LES LOIS

La loi est la source la plus ancienne et la plus abondante de la légalité. Le principal problème posé est l'appréciation des frontières entre la loi et le règlement autonome posées par les articles 34 et 37 de la Constitution dont nous avons eu à connaître précédemment.

✕ La hiérarchie constitutionnelle des lois -

. les lois organiques

. les lois ordinaires

B. LES SOURCES EDICTEES PAR LE JUGE

Existence de deux sources d'origine prétorienne : la jurisprudence et les principes généraux du droit – PGD

B/1. LA JURISPRUDENCE

La jurisprudence, œuvre prétorienne du juge, est une source importante.

a - L'autorité de la chose jugée

✧ *Principe - la décision de justice s'applique à l'administration*

Application -

✧ dans les recours de plein contentieux – responsabilité, contrats – elle joue à l'égard des parties à l'instance

✧ dans les recours en excès de pouvoir, l'annulation rétroactive de l'acte s'impose **erga omnes**

✧ *Principe - l'inexistence d'arrêt de règlement qui aurait pour effet de poser une règle de droit obligatoirement applicable à l'avenir dans une espèce identique*

Tempérament - la pratique car si les précédents ne lient pas le juge, celui-ci ne peut manquer de s'en inspirer

b - La création du droit par le juge administratif

✧ *Principe - le juge administratif lie sa solution à une disposition législative qu'il interprète parfois en se référant aux travaux préparatoires de l'acte et à la volonté implicite du législateur*

Tempérament - lorsque le juge administratif ne peut invoquer aucune disposition législative, il peut soit refuser de statuer au motif du silence ou de l'obscurité de la loi – article 4 du Code civil, soit combler le vide juridique constaté par révélation du droit

Application -

Le juge administratif a pour mission de faire respecter l'intérêt général ; aussi cherchera-t-il à moduler sa jurisprudence en parallèle de l'évolution sociétale.

Exemples classiques : CE 19 juin 1978 Lebon – contrôle de la proportionnalité de la sanction disciplinaire à la gravité de la faute commise par un fonctionnaire

CE 1971 Ville Nouvelle Est – **théorie du bilan**

B/2. LES PRINCIPES GENERAUX DE DROIT

✧ *Définition - principes non écrits, non expressément formulés dans des textes mais qui, dégagés par le juge et consacrés par lui, s'imposent à l'administration*

✧ les PGD s'imposent en l'absence de texte

✧ les PGD sont dégagés par la jurisprudence découverts par lui à partir de l'état du droit et de la société à un moment donné – le juge ne crée pas de normes juridiques en vertu du principe dit "de la prohibition des arrêts de règlement" - article 5 du Code civil – mais il a le pouvoir de mettre en évidence et d'interpréter les normes existantes

a - La consécration des PGD par le CE

✧ *Principe - la consécration des PGD par le CE*

✧ *Principe - le respect des droits de la défense*

CE 1944 Dame Trompier-Gravier – le respect des droits de la défense

[✧ La décision du CE -

"Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Trompier-Gravier l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque six boulevard Saint-Denis à Paris, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable

Considérant qu'eu égard au caractère que présentait, dans les circonstances susmentionnées, le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir..."(annulation)

✧ Etude de la décision du CE -

* le CE consacre expressément un principe que diverses décisions antérieures ont esquissé, ie "lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une

atteinte assez grave à une situation individuelle, la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en demeure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe" - conclusions Chenot
 * le domaine d'intervention des droits de la défense en matière administrative s'élargit sous l'action de la jurisprudence

. élargissement de la notion de sanction administrative
 CE Assemblée 26 octobre 1945 Aramu – épuration administrative
 CE Section 20 janvier 1956 Nègre – éviction d'un agent public d'un emploi à la discrétion du gouvernement en raison de la personne de l'intéressé
 CE Section 26 octobre 1984 Centre hospitalier général de Firminy / Me Chapuis – licenciement d'un agent public pour inaptitude physique
 . le respect du principe s'impose lorsque l'administration entend opérer le retrait d'une qualité ou d'un avantage
 CE Section 8 janvier 1960 Ministre de l'Intérieur / Rohmer et Faist – décisions administratives individuelles entravant l'exercice d'une activité professionnelle
 . respect des droits de la défense préalablement à la résiliation d'un contrat
 CE Section 19 mars 1976 Ministre de l'économie et des finances / Bonnebaigt...

- ✕ Aspects des droits de la défense -
 - l'intéressé doit être informé qu'une procédure est engagée contre lui et doit recevoir communication des griefs invoqués à son encontre dans un délai raisonnable avant l'édition de la sanction ou de la mesure le concernant – CE Section 8 novembre 1963 Ministre de l'agriculture / coopérative d'insémination artificielle de la Vienne
 - l'intéressé a droit à l'assistance d'un avocat, sauf lorsque cette assistance est incompatible avec le fonctionnement de l'organisme en cause ou est exclue par les dispositions statutaires régissant les personnes intéressées – CE Section 4 mai 1962 Lacombe
 - l'intéressé a droit à communication intégrale de son dossier personnel]

b - La diversité des PGD

Existence d'une grande diversité de principes généraux de droit.

Application –

✕ liberté du commerce et de l'industrie

CE Assemblée 22 juin 1951 Daudignac

CE Section 13 mai 1994 Président de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française

✕ égalité devant le service public

CE Assemblée 24 juin 1948 Société du Journal l'Aurore

CE Section 9 mars 1951 Société des concerts du conservatoire

✕ égalité d'accès des citoyens aux emplois publics

CE Assemblée 28 mai 1954 Barrel et autres

✕ principe de la liberté de conscience

CE 8 décembre 1948 Dlle Pasteau

✕ principe de la liberté du commerce et de l'industrie

CE 22 juin 1951 Daudignac

✕ principe de l'égalité devant les charges publiques

CE 16 octobre 1945 Société Barzaine publicité

✕ droits de la défense en matière administrative

CE Section 5 mai 1944 Dame veuve Trompier-Gravier

CE Assemblée 26 octobre 1945 Aramu

✕ droits de la défense en matière pénale

CE Assemblée 19 octobre 1962 Canal, Robin et Godot

✕ principe du caractère contradictoire de la procédure devant les juridictions

CE 13 décembre 1968 Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne

✕ principe du secret du délibéré

CE 17 novembre 1922 Legillon

✕ principe de non-discrimination devant la loi
CE 9 mai 1913 Roubeau

✕ principe de la séparation des pouvoirs
CE 11 décembre 1942 Champs

✕ principe de continuité du service public
CE Assemblée 7 juillet 1950 Dehaene

✕ principe de l'autonomie des personnes publiques
CE 15 février 1974 FNS des fonctionnaires de l'agriculture

✕ principe selon lequel tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir
CE 1950 Dame Lamotte

✕ principe de mutabilité du service public
CE Section 27 janvier 1961 Vannier

✕ interdiction de licencier une salarié en état de grossesse
CE Assemblée 8 juin 1973 Dame Peynet

✕ droit de mener une vie familiale normale accordé aux étrangers résidant régulièrement en France
CE 8 décembre 1978 G.I.S.T.I89

✕ rejet des demandes d'extradition présentées par les Etats dont la législation ne respecte pas pleinement les droits fondamentaux de l'homme
CE 1984 Galdenao

✕ principe selon lequel un réfugié politique ne peut, sauf exceptions prévues pour des motifs de sécurité nationale, être extradé à la demande des autorités de son pays d'origine
CE 1^{er} avril 1988 Beruciartua-Echarri ...

c - La valeur juridiques des PGD

La valeur juridique des PGD tend à faire l'unanimité après avoir été l'objet de nombreuses controverses doctrinales.

✕ Remarques –

- . les auteurs s'accordent pour donner une valeur *supra-réglementaire* aux PGD
- . leur place dans la hiérarchie des normes a fait l'objet de controverses doctrinales

CE 26 juin 1959 Syndicat général des ingénieurs-conseils

[le commissaire du gouvernement Fournier observe l'existence de deux catégories de principes non écrits -

. certains sont de valeur interprétative ou supplétive et "ne s'appliquent qu'à défaut de dispositions écrites contraires... suivant la matière qu'elles (les règles) concernent, elles s'inclineront devant la loi ou le règlement. Telles sont par exemple les règles générales de procédure applicables même sans texte devant toutes les juridictions administratives."

- CE Section 2 mars 1973 Dlle Arbousset - l'interdiction d'être juge et partie

. certains constituent des règles de fond qui ont le caractère de principes se subdivisant en principes de compétence et principes de fond]

✕ thèse de la valeur législative des PGD – subordination du pouvoir réglementaire mais dérogation possible de la loi

✕ thèse de la valeur "infra-législative et supra-décrétal"e des PGD soutenue par Chapus – subordination du pouvoir réglementaire et primauté de la loi

✕ thèse distinguant deux catégories de PGD

. les PGD à valeur législative – subordination du pouvoir réglementaire, non subordination du législateur

Application - Principalement, les règles de procédure juridictionnelle, les PGD à valeur constitutionnelle

C. LES SOURCES EDICTEES PAR L'ADMINISTRATION

Il s'agit des règlements, des décisions individuelles et, dans une certaine mesure, des contrats.

C/1. LES REGLEMENTS

Les règlements sont une source importante de la légalité, de valeur infra-législative.

Application -

✕ *Principe - la soumission à la loi, à la Constitution, aux traités et aux PDG*

✕ *Principe - la hiérarchisation des règlements en fonction de l'autorité dont ils émanent* - le règlement d'une autorité supérieure s'impose à celui d'une autorité subordonnée - et en fonction des formes dans lesquelles ils ont été pris - décret simple décret pris en CE, décret pris en Conseil des ministres

C/2. LES DECISIONS INDIVIDUELLES

Les décisions individuelles, source de légalité, s'imposent à l'administration.

✕ *Principe - la décision individuelle est subordonnée au règlement - en application du principe de supériorité des actes normatifs sur les actes individuels*

C/3. LES CONTRATS

Les obligations nées d'un contrat ne s'imposent qu'à l'égard des parties contractantes.

✕ *Principe - les dispositions contractuelles ne sont pas incorporées au bloc de légalité*

✕ Tempérament - le juge, dans certains contrats, distingue des clauses réglementaires dont la violation par l'Administration peut être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir

II. L'OBLIGATION DE LEGALITE

La soumission à la légalité des actes de l'Administration connaît nécessairement une certaine flexibilité dans son application. La jurisprudence, afin de préciser l'étendue du contrôle exercé par le juge, établit une distinction fondamentale entre le pouvoir discrétionnaire et la compétence liée.

A. LA PORTEE DE L'OBLIGATION

L'obligation de légalité requiert un rapport de conformité entre les normes et de non-contrariété entre elles.

✕ *Principe - un acte contraire aux normes qu'il se doit de respecter est illégal*

✕ *Principe - l'inexistence juridique du fait de l'annulation d'un acte emporte l'inexistence des mesures que l'administration prendrait relativement à lui*

✕ Remarques -

✕ l'acte inexistant peut être déféré au juge administration sans condition de délai

✕ l'acte inexistant est non susceptible de conférer des droits

✕ l'acte inexistant n'est pas un acte administratif

✕ Exemples de décisions juridiquement inexistantes

. les décisions émanant d'organismes "dépourvus d'existence légale" - CE 9 novembre 1983 Saerens

. les décisions qui sont manifestement non susceptibles de rattachement à un pouvoir détenu par l'administration - TC 27 juin 1966 Guigon

A/1. LES CLASSIFICATIONS DES MOYENS D'ILLEGALITE

a - La classification traditionnelle

Laferrière distingue quatre modalités de l'illégalité -

- l'incompétence - de l'auteur de la décision ou de l'autorité signataire du contrat
- le vice de forme
- la violation de la loi
- le détournement de pouvoir

b - La classification entre les moyens de légalité externe et les moyens de légalité interne

Cette classification a le mérite de faire apparaître les deux fondements juridiques de la contestation de légalité d'un acte.

A/2. LEGALITE EXTERNE ET LEGALITE INTERNE

a - L'illégalité externe

✕ L'incompétence : illégalité relative à l'auteur de l'acte

✕ *Définition - il y a incompétence lorsque une autorité administrative prend une décision ou signe un contrat sans avoir qualité pour le faire*

✕ Existence de trois variétés d'incompétence

- l'incompétence matérielle – *ratione materiae*

✕ *Définition - l'incompétence matérielle se concrétise par l'empiètement d'une autorité sur les attributions d'une autre autorité ; l'autorité administrative intervient dans une matière étrangère à ces attributions*

Application -

✕ lorsque l'autorité administrative intervient dans une matière relevant de la compétence législative ou juridictionnelle

Laferrière désigne cette intervention comme une "usurpation de pouvoir" qui emporte l'inexistence juridique de la décision

- l'incompétence territoriale – *ratione loci*

elle se concrétise lorsqu'une autorité administrative exerce ses fonctions en se trouvant dans un lieu autre que celui où elle doit siéger ou lorsqu'elle décide relativement à des matières étrangères à sa circonscription

Application -

un préfet prenant une mesure de police concernant une personne résidant dans un autre département que celui où il exerce ses fonctions

CE 27 janvier 1950 Perrin

- l'incompétence temporelle – *ratione temporis*

elle se concrétise en raison de la date de la décision prise par l'Administration – ou de la signature d'un contrat

Application -

décision prise par une autorité alors qu'elle n'est pas encore installée dans ses fonctions -

CE Assemblée 27 avril 1973 Dle Serre

✕ L'urgence et l'existence de "circonstances exceptionnelles" : la justification de l'incompétence

✕ *Définition - l'urgence et l'existence de circonstances exceptionnelles de nature à autoriser une autorité incompétente à décider à la place de celle qui était légalement compétente et à considérer comme régulières les mesures émanant de personnes étrangères à l'administration*

Application -

un fonctionnaire, irrégulièrement nommé, prend des décisions ; l'annulation de sa nomination ne fera pas considérer ces décisions prises par une autorité incompétente

CE 2 novembre 1923 Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes

✕ Le vice de procédure : illégalité relative à la procédure de l'acte

✕ *Définition - le vice de forme est la méconnaissance d'une des règles organisant la procédure d'élaboration des décisions ou de la conclusion des contrats destinées à garantir le respect des droits et intérêts des administrés*

✕ *Principe - l'obligation du formalisme*

✕ *Principe - l'inobservation du formalisme est constitutif d'illégalité*

Application -

✕ la méconnaissance des règles de procédure

CE Section 8 mars 1992 Ville de Maisons-Laffitte

[illégalité d'une déclaration d'utilité publique prononcée à la suite d'une enquête conduite par un commissaire désigné par le président du TA alors qu'il aurait dû l'être par le préfet]

✕ les prescriptions de procédures non substantielles

. non susceptibles de provoquer l'illégalité – soit qu'elles ne sont ni de nature, ni à avoir une incidence sur la décision à prendre, ni à conférer des garanties à ceux concernés par la décision

CE 28 juillet 1984 [obligation d'informer ou de rendre compte]

✕ les prescriptions de procédures substantielles

. destinées à garantir les administrés ou à éclairer l'administration

. susceptibles de provoquer l'illégalité

CAA Lyon 23 février 1990 Soubeyrand

✕ Remarques -

le juge, pour diverses raisons, peut ne pas considérer l'inobservation de règles de procédure substantielles comme source d'illégalité

. en raison des circonstances de l'espèce

CE 4 juillet 1952 Decharme

[absence d'influence, en l'espèce de l'omission de certaines publications l'intéressé ayant malgré tout fait parvenir ses observations à l'enquêteur]

. lorsque le respect de la règle de procédure était impossible – exemple : les membres d'un organisme consultatif refusant de se prononcer sur le projet soumis à eux

. lorsque le respect de la règle de procédure est inutile

✕ Le vice de forme : illégalité relative à la forme de la décision -

✕ *Définition - le vice de forme est relatif à la forme extérieure de l'acte par lequel la norme est édictée – instrumentum*

Application -

✕ la signature de l'acte par son auteur – permettant de vérifier le respect des règles de compétence

✕ les contreseings des actes du Président de la République et du Premier ministre – permettant de vérifier le respect des prescriptions constitutionnelles

✕ la motivation de l'acte – les raisons de fait et les raisons de droit dont procède la norme édictée

b - L'illégalité interne

Un acte peut être entaché d'illégalité interne en raison de l'illégalité soit de son contenu, soit de ses motifs, soit de son but.

✕ La violation de la loi : l'illégalité en raison de l'objet de l'acte

✕ *Définition - l'illégalité en raison de la violation de la loi*

Application -

✕ un décret pris pour l'exécution d'une loi contenant des dispositions incompatibles avec celles de la loi

✕ une décision prise avec effet rétroactif, en contradiction avec le principe de non rétroactivité des actes administratifs

✕ L'erreur : l'illégalité en raison des motifs

• l'erreur de droit

. l'erreur de droit peut résulter de la mise en œuvre d'une norme inapplicable – défaut de base légale

. l'erreur de droit peut résulter du rattachement des dispositions édictées à une norme illégale

. l'erreur de droit peut résulter du rattachement des dispositions édictées à une norme régulière mais inexactement interprétée par l'auteur de l'acte

• l'erreur de fait

Application -

CE 4 avril 1914 Gomel – contrôle de la qualification juridique des faits

[✕ Les faits -

. la loi du 13 juillet 1911, article 118, confère au préfet le droit de refuser le permis de construire au cas où le projet présenté porte atteinte à une perspective monumentale

. le sieur Gomel se voit refuser le permis de construire place Beauvau

✕ La procédure -

. recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus du préfet de la Seine

✕ La décision du CE -

. le CE décide qu'il lui appartient "de vérifier si l'emplacement de la construction projetée est compris dans une perspective monumentale existante, et, dans le cas de l'affirmative, si cette construction, telle qu'elle est proposée, serait de nature à y porter atteinte"

. le CE décide que "la place ne saurait être regardée dans son ensemble comme une perspective monumentale"

il n'est pas nécessaire d'examiner si le projet du sieur Gomel y porterait atteinte

✕ Etude de la décision du CE -

. le CE étend son contrôle de l'excès de pouvoir en acceptant l'examen des questions relatives à des faits

= point de départ de contrôle par le juge administratif de la qualification juridique des faits

. le contrôle de la qualification juridique des faits porte sur la question de savoir si les faits existants sont de nature à justifier la décision

..le contrôle ne porte jamais sur l'opportunité de l'acte

..le juge refuse de s'immiscer dans les appréciations de l'administration et d'examiner si les faits qu'elle a considérés sont de nature à justifier la décision prise]

CE 14 janvier 1916 Camino

Recours pour excès de pouvoir – contrôle de l'exactitude matérielle des faits

[✕ Les faits -

. le docteur Camino, maire d'Hendaye, est suspendu par arrêté préfectoral, puis révoqué par décret, pour ne pas avoir veillé à la décence d'un convoi funèbre auquel il assistait et pour avoir exercé certaines vexations à l'égard d'une ambulance privée

✕ La procédure -

. recours pour excès de pouvoir du sieur Camino

✕ La décision du CE -

. le CE annule la suspension et la révocation considérant le premier grief comme matériellement inexact et le second, reposant sur des faits ne constituant pas une faute disciplinaire

✕ L'étude de la décision du CE -

= le contrôle du CE passe du contrôle de la qualification juridique des faits à celui de leur existence matérielle, tout en excluant celui de l'opportunité

. le CE décide qu'il lui appartient "de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé (les) mesures" qui lui sont déférées

. le contrôle de l'exactitude matérielle des faits constitue avec le contrôle de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation – sauf exception - et du détournement de pouvoir le contrôle minimum qu'exerce le juge de l'excès de pouvoir

. le contrôle de l'exactitude matérielle des faits comporte une limite : "Le Conseil d'Etat ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir."]

✕ Le détournement de pouvoir : l'illégalité relative au but de l'acte

CE 26 novembre 1875 Pariset – moyens d'annulation, détournement de pouvoir

[✕ Les faits -

. en 1872, à la suite d'une loi établissant le monopole de fabrication des allumettes chimiques et prononçant l'expropriation des fabriques existantes, le ministre des finances se fait régler par le jury d'expropriation que les indemnités des industriels dont les usines ont une existence légale incontestée. les fabriques dont les autorisations limitées à une certaine durée n'ont pas été renouvelées au moment de l'entrée en vigueur de la loi n'ont pas d'existence légale : offre d'une indemnité à titre gracieux

. plusieurs industriels refusent l'indemnité à titre gracieux

. le ministre des finances adresse aux préfets une circulaire dans laquelle il leur demande de prendre des arrêtés établissant l'existence illégale des fabriques dont l'autorisation n'a pas été renouvelée et d'en requérir la fermeture par l'autorité judiciaire

✕ La procédure -

. le sieur Pariset attaque devant le CE l'arrêté préfectoral au motif que sa fabrique a cessé d'avoir une existence légale

le sieur Laumonnier-Carriol tente un retour dans les mêmes conditions – CE 26 novembre 1875

✕ La décision du CE -

. le CE annule les deux arrêtés faisant application d'un nouveau cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir : le détournement de pouvoir dont la création remonte à une décision de l'Empereur en son conseil le 25 février 1864 Lesbats (les préfets ne peuvent "régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques ou particulières dans les cours dépendant des stations de chemins de fer" que "dans un intérêt de police et

de service public" et non pour assurer l'exécution d'un contrat entre une compagnie de chemins de fer et un entrepreneur de voitures publiques)

✕ Etude de la décision du CE -

. le détournement de pouvoir s'applique dans la jurisprudence dans deux catégories d'hypothèses .. l'acte administratif étranger à tout intérêt public... l'acte administratif pris dans un intérêt public mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs nécessaires pour prendre l'acte ont été conférés à son auteur]

. impossibilité d'accomplir un acte administratif en raison de préoccupation d'ordre privé - Lesbats

B. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

Le contrôle juridictionnel s'effectue selon les circonstances.

B/1. POUVOIR DISCRETIONNAIRE ET COMPETENCE LIEE

✕ *Définition - le pouvoir discrétionnaire est celui dont l'administration dispose lorsqu'elle a une certaine liberté d'action : agir ou ne pas agir, et une certaine liberté de décision : choix entre diverses solutions légales - à ne pas confondre avec un pouvoir arbitraire, le principe de légalité doit être respecté par l'administration*

✕ *Définition - la compétence est liée lorsque l'administration est tenue d'agir et ce, dans un sens déterminé, sans possibilité d'appréciation ou de choix*

Application -

✕ la compétence liée

mise à la retraite d'un fonctionnaire, délivrance du récépissé de déclaration de création d'une association, délivrance du permis de conduire...

✕ la compétence discrétionnaire

notation des jurys d'examen ou de concours, avancement au choix, appréciation des épreuves de code et de conduite pour le permis de conduire ...

✕ Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par le juge administratif

Afin de contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'administration, le juge administratif se montre créatif.

Application -

✕ l'activité prétorienne du juge administratif

✕ la révélation des PDG

✕ l'imagination de techniques juridiques : l'erreur manifeste, la théorie du bilan

1^{er} exemple : CE Assemblée 28 mai 1971 Fédération de défense de personnes concernées par le projet Ville Nouvelle Est

[✕ Les faits -

• pour faire face à l'accroissement du nombre des étudiants à l'étroit dans les facultés du centre ville, le gouvernement décide la construction à l'est de Lille d'un complexe universitaire et une ville nouvelle de 25 000 habitants

• la réalisation du projet nécessite l'expropriation et la démolition de 250 maisons

• une association de défense se crée et attaque pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de l'Equipement déclarant l'utilité publique de l'opération

✕ La décision du CE -

"Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente" rejet de la demande de l'association requérante ; en l'espèce, le bilan est positif : les avantages l'emportent sur les inconvénients]

CE 20 octobre 1972 Société Civile Sainte-Marie de l'Assomption

[✕ avantage : construction d'une autoroute au nord de Nice favorisant la circulation et les liaisons avec l'Italie

✕ inconvénients : destruction d'un bâtiment de 80 lits, de certains espaces verts, d'un réfectoire, d'un parc de stationnement dépendant d'un hôpital psychiatrique privé, indispensable au traitement des maladies mentales dans le département faute d'hôpital public spécialisé

✕ le CE élargit la théorie du bilan avec un nouvel élément à considérer : "l'atteinte à d'autres intérêts publics"]

2^e exemple : l'expulsion et la reconduite à la frontière des étrangers

CE Assemblée 19 avril 1991 Belgacem – disproportion
[si l'intéressé s'est rendu coupable de plusieurs vols en 1980 et 1982, compte tenu de son comportement correct ultérieur, la mesure d'expulsion a "eu égard à la gravité de l'atteinte portée à la vie familiale, excédé ce qui était nécessaire à l'ordre public"]

CE Assemblée 19 avril 1991 Naima Babas
[pas d'atteinte disproportionnée au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale par rapport aux buts en vue desquels a été prise la mesure de reconduite à la frontière]

✕ l'activité de contrôle du juge administratif

✕ *Principe - le pouvoir discrétionnaire de l'Administration est soumis aux obligations de la légalité*

✕ *Principe - le contrôle restreint des faits*

✕ l'erreur manifeste d'appréciation - divers arrêts illustrent la prise en compte de l'erreur manifeste d'appréciation, voyons un exemple

CE 9 juin 1978 Lebon = *principe du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation*

[une sanction de mise à la retraite d'office est prise à l'égard d'un instituteur coupable de "gestes indécents... sur des fillettes de sa classe"]

en l'espèce, le CE considère la mise à la retraite d'office légale appréciant la proportionnalité de la sanction eu égard à la faute commise]

B/2. MODALITES PARTICULIERES DU CONTROLE

Les modalités du contrôle s'articulent autour du contrôle restreint et du contrôle de proportionnalité.

a - Les cas de limitation du contrôle restreint

✕ *Définition - les cas de limitation du contrôle restreint sont les cas où le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne s'étend pas à la question de savoir si une erreur manifeste d'appréciation a été commise*

Application -

✕ appréciation du chef de l'Etat en matière d'octroi de l'amnistie individuelle

CE 31 janvier 1986 Legrand

✕ appréciation du conseil municipal à l'origine du choix d'emplacement d'une école

CE 14 octobre 1992 Commune de Lancrans

b - Le contrôle de proportionnalité -

✕ *Définition - le contrôle de proportionnalité s'entend d'un approfondissement du contrôle normal par la mise en œuvre d'une méthode d'appréciation de la qualification des faits particulièrement exigeante*

✕ *la théorie du bilan* – jurisprudence Ville Nouvelle Est

III. LES LIMITES A L'OBLIGATION DE LEGALITE

Le principe de soumission de l'Administration au droit est assoupli en période de circonstances exceptionnelles ; période où l'on tolère une "légalité de crise".

A. LES CONDITIONS D'APPLICATION

L'obligation de légalité connaît quelques tempéraments en raison de circonstances particulières.

A/1. LA THEORIE DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

✕ *Définition - la théorie des circonstances exceptionnelles est celle qui assure l'extension des pouvoirs des autorités administratives afin de prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des circonstances*

✕ Les origines de la théorie des circonstances exceptionnelles

CE 1918 Heyriès – le fonctionnement des services publics – **pouvoirs de guerre**

[✕ Les faits -

. le gouvernement pendant les premières semaines de la guerre de 14-18 prennent un certain nombre de décrets qui excèdent ses pouvoirs normaux

. la loi du 30 mars 1915 valide nombre de ces décrets mais omet de valider celui du 10 septembre 1914 qui suspend l'application aux fonctionnaires civils de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ordonnant la communication aux agents publics de leur dossier avant toute mesure disciplinaire

- . le sieur Heyriès est révoqué sans communication préalable de son dossier
- ✕ La procédure -
- . le sieur Heyriès met en cause la validité de sa révocation et saisit le CE
- ✕ La décision du CE -
- . le CE rejette la requête se fondant sur l'idée que *le principe de la continuité* des services publics comporte des exigences exceptionnelles en temps de guerre, justifiant une extension exceptionnelle des pouvoirs du gouvernement et de l'Administration – alors même que la suspension par décret d'un texte de loi constitue une illégalité flagrante
- . le CE invoque l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : "Le président de la République promulgue les lois ; il en surveille et en assure l'exécution ; il dispose de la force armée ; il nomme à tous les emplois civils et militaires." - base constitutionnelle du principe de continuité des services publics]

CE 28 février 1919 Dames Dol et Laurent –

le fonctionnement de la police administrative – pouvoirs de guerre

[✕ Les faits -

. en 1916, à Toulon, la galanterie vénale sévit avec une ampleur inquiétante – danger en période de guerre en raison de l'espionnage

. le préfet maritime décide d'interdire aux débitants de boissons de servir à boire à des filles publiques et de les recevoir dans leurs locaux sous peine de fermeture de leurs établissement et aux filles de racoler en dehors du quartier réservé et de tenir un débit de boissons, sous peine d'internement ou d'expulsion du camp retranché

✕ La procédure -

. l'arrêté préfectoral est déféré au CE par deux personnes "disant filles galantes"

✕ La décision du CE –

. le CE a déjà eu l'occasion de connaître de l'interprétation de la loi de 1849 sur l'état de siège

.. la loi de 1849 sur l'état de siège n'ayant eu pour effet que de transférer à l'autorité militaire les pouvoirs exercés en temps normal par l'autorité civile, la fermeture de tels établissements ne peut être décidée puisque la jurisprudence en refuse le droit à l'autorité civile à moins que ces établissements ne soient considérés comme des lieux de réunion

.. le CE interprète la notion de réunion, contestant "formellement et très nettement" que l'on puisse déterminer "l'étendue des pouvoirs exceptionnels conférés à l'autorité militaire... au moyen d'une simple référence à une législation du temps de paix, du temps normal" car "la législation de l'état de siège... substitue à l'état du droit ordinaire un état exceptionnel s'adaptant aux nécessités de l'heure et aux circonstances anormales qui le provoqueraient..." L'expression "réunion" contenue dans le §4 de l'article 9 de la loi du 9 août 1849 doit donc, en principe, être interprétée avec son sens le plus large... "Un débit de boissons est un lieu de réunion"- CE 6 août 1915 Delmotte

. en l'espèce, il ne s'agit plus d'interpréter d'une manière aussi large

aucune disposition de cette loi n'autorise expressément le préfet maritime à porter atteinte à la liberté individuelle et à la liberté du commerce et de l'industrie

. le CE rejette la requête - pour juger l'arrêté légal il reconnaît que les limites du pouvoir de police ne sont pas identiques en temps de paix qu'en temps de guerre]

A/2. L'ETAT DE SIEGE ET L'ETAT D'URGENCE

Le régime juridique de l'état de siège et de l'état d'urgence organise l'extension des pouvoirs normaux des autorités administratives afin de faire face à la situation qui en provoque l'application.

Application -

✕ déclaration par décret en Conseil des ministres de l'état de siège et l'état d'urgence

✕ prolongation au delà de 12 jours par le législateur l'état de siège : en cas de "péril imminent résultant d'une guerre étrangère, ou d'une insurrection à main armée" ; l'état d'urgence : en cas de "péril imminent résultant d'atteintes à l'ordre public" ou en cas d'"événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique"

✕ les mesures prises sont susceptibles de recours, le juge administratif apprécie en l'espèce

B. LES EFFETS

✕ L'administration a la faculté de se soustraire à l'obligation de légalité.

La légalité formelle -

✕ *Principe - l'admission de manquements aux règles de forme et de procédure*

✕ *Principe - l'admission de manquements aux règles de compétence – pourtant d'ordre public*

La légalité matérielle

✕ *Principe - la justification de mesures qui seraient illégales sans application de l'une de ces situations particulières*

- ✕ Les exigences particulières de la théorie des circonstances exceptionnelles - La justification de la théorie des circonstances exceptionnelles est subordonnée à 3 exigences
 - . les mesures prises doivent l'être pour répondre à une situation réellement exceptionnelle - guerre, séisme... éruption volcanique
 - . l'Administration doit être dans l'impossibilité d'agir conformément au principe de l'égalité
 - . l'intérêt pour la sauvegarde duquel le principe de légalité n'est pas observé doit être un intérêt suffisamment important pour justifier cette dérogation au principe de légalité - défense nationale... continuité des services publics essentiels

C. LE CONTROLE DU JUGE

L'extension des pouvoirs de l'Administration s'illustre par des mesures prises sous le contrôle du juge qui recherche si les pouvoirs dont s'est dotée l'Administration sont bien nécessaires et adaptés au but à atteindre et vérifie la réunion de trois éléments -

- ✕ une situation réellement exceptionnelle telle que l'application intégrale du droit positif normal ne puisse avoir été raisonnablement envisagée
- ✕ un intérêt public suffisamment puissant pour justifier l'abandon de certaines règles
- ✕ l'impossibilité pour l'Administration d'agir en restant dans le cadre de la stricte légalité

LE REGIME JURIDIQUE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

I. LE REGIME JURIDIQUE DES DECISIONS

Existence de règles constitutives du régime particulier des décisions administratives.

A. L'EDITION DES DECISIONS

Les règles particulières relatives à l'édition des décisions se rapportent à la détermination de l'autorité compétente, à la procédure d'élaboration et au formalisme.

A/1. LES REGLES RELATIVES A LA COMPETENCE

Règles d'origine jurisprudentielle.

a - L'exclusion des questions préjudicielles

✕ *Principe - pas de question préjudicielle devant l'administration active*

✕ *Définition - l'administration ne peut, "sans méconnaître sa compétence" retarder la décision à prendre jusqu'à ce que le tribunal saisi se soit prononcé ou renvoyer les intéressés à se pourvoir devant un tribunal ; sa décision serait entachée d'incompétence négative ou d'erreur de droit*

b - Le parallélisme des formes

✕ *Principe - dans le silence des textes, l'autorité compétente pour prendre une décision est celle dont relèvent sa modification et son abrogation*

CE Assemblée 13 mars 1953 Teissier

["l'autorité investie du pouvoir de nomination a compétence pour prononcer la cession des fonctions"]

c - Cas particuliers

✕ *Principe - lorsqu'une autorité administrative est désinvestie de ses fonctions, sa compétence se trouve transférée à celle nommée ou élue pour la remplacer*

✕ *Principe - principe des affaires courantes - si le remplacement n'est pas immédiat, l'autorité désinvestie reste provisoirement en fonction mais avec une compétence diminuée en vertu d'un principe traditionnel du droit public consacré par la jurisprudence*

Application -

✕ justification du principe

satisfaire les exigences minimales de la continuité de l'action gouvernementale et des services publics

• la délégation de compétence

✕ *Définition - la délégation de compétence organise la possibilité pour une autorité administrative de consentir une délégation de compétence au profit de ses adjoints ou subordonnés la délégation est qualifiée : consentie à une autorité désignée de façon abstraite - transfert juridique de compétence*

la délégation de signature : consentie à une autorité nominativement désignée - le délégant reste le titulaire

✕ Conditions de la délégation de compétence -

• la délégation doit avoir été autorisée par un texte

CE 25 février 1949 Roncin

• la délégation doit être explicite de façon à ce qu'il n'y ait doute sur son existence, sur l'identité du délégataire

CE 8 février 1950 Chauvel

[conformément aux PDG]

• la délégation ne doit pas être totale

le délégant ne peut transférer qu'une partie de ses attributions

CE Assemblée 13 mai 1949 Couvrat

• la publication de l'acte de délégation

CE Assemblée 17 février 1950 Meynier

[le défaut de publication emporte l'illégalité des décisions du délégataire]

Après la désinvestiture, existence de deux procédés -

• la suppléance

✕ *Définition - la suppléance est prévue et organisée par un texte législatif ou réglementaire qui désigne l'autorité qui assurera les fonctions quand il y aura lieu*

Application -

la suppléance du Président de la République par le Président du Sénat ou, si celui-ci est empêché, par le gouvernement - Constitution 1958 article 7 alinéa 4

- l'intérim

✕ *Définition - l'intérim s'institue de manière improvisée par décision de l'autorité supérieure à celle qu'il s'agit de remplacer temporairement*

Application -

le remplacement du Premier ministre par un autre ministre en raison d'un empêchement provisoire

A/2. LES REGLES RELATIVES A LA PROCEDURE D'ELABORATION

Existence de nombreuses règles de procédure relatives à l'élaboration des décisions administratives.

Application -

✕ certaines décisions doivent être prises en conséquence de prescription

. prescription qui lie l'administration – obligation de se conformer à la proposition...

. prescription qui ne lie pas l'administration – simple consultation...

✕ certaines décisions doivent être prises au vu des résultats d'enquêtes publiques

. déclarations d'utilité publiques

. plans d'occupation des sols

a - Les consultations

✕ *Principe - l'organe consultatif doit être légal, institué par l'autorité compétente et selon les procédures prescrites – publication obligatoire des textes les instituant*

Ce Section 8 janvier 1982 Sarl Chocolat de régime Dardenne

[*incompétence des chefs de service et limites*]

✕ *Principe - l'organe consultatif doit avoir compétence pour se prononcer sur les questions soumises à son avis*

✕ *Principe - la présence de personnes étrangères à l'organe consultatif est une cause d'irrégularité des avis émis*

CE 15 mars 1957 Israël

[les membres empêchés ont cru avoir pouvoir de se choisir des suppléants en dehors des à prévisions textuelles]

Revirement jurisprudentiel - la jurisprudence tend à considérer que la participation de personnes étrangères ne vici pas l'avis émis "eu égard à la composition de cet organisme, à son objet et aux conditions dans lesquelles il a délibéré"

CE Assemblée 18 avril 1969 Meunié

[les personnes étrangères à l'organe consultatif ne doivent pas avoir joué un rôle déterminant]

✕ *Principe - si l'organe consultatif se prononce sur des questions de personnes – avancement... - la seule présence d'une personne étrangère à la procédure vici la consultation* CE 13 janvier 1988 Colliou

✕ *Principe - lorsque la consultation est facultative, l'autorité administrative n'est pas liée par l'avis émis ; lorsque la consultation est obligatoire, l'autorité administrative prend soit la décision dont le projet a été soumis à la consultation ; soit se conforme au texte en faveur duquel l'organe consultatif s'est prononcé ; si l'obligation est de décider sur avis conforme, l'autorité administrative ne peut que décider conformément à l'avis émis*

b - La contradiction

Des dispositions textuelles et des règles jurisprudentielles organisent la contradiction autour d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République : le respect des droits de la défense.

Application -

✕ le respect des droits de la défense

. le respect des droits de la défense est un principe fondamental reconnu par les lois de la République

. l'autorité administrative ne peut prendre une décision sans avoir mis l'intéressé en mesure de faire valoir ses moyens de défense "dans le cadre d'une procédure contradictoire" - article 65 de la loi du 22 avril 1905

.. l'autorité administrative doit mettre l'intéressé en mesure ou "à même" de présenter sa défense

.. l'autorité administrative doit faire communication intégrale du dossier ou des griefs existants

A/3. LES REGLES RELATIVES AU FORMALISME

Les règles relatives au formalisme concernent la présentation extérieure de la décision : la mention de la date... le visa des avis intervenus en cours d'élaboration. Exemple : l'obligation de motivation

✕ *Principe - lorsque l'auteur a l'obligation de motiver la décision, il doit exposer de manière précise et complète les raisons de fait et de droit pour lesquelles celle-ci a été prise*

la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public impose une obligation de motivation -

- aux décisions individuelles défavorables aux personnes - "qu'elles concernent directement" selon la jurisprudence
- aux "décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement"

B. L'ENTREE EN VIGUEUR DES DECISIONS

✕ *Définition - l'entrée en vigueur d'une décision est la date à compter de laquelle celle-ci est opposable aux administrés et peut être invoquée par les administrés*

a - L'entrée en vigueur rétroactive

✕ *Principe - la prohibition de l'entrée en vigueur rétroactive en raison du principe de non-rétroactivité des actes administratifs - PDG*

Application -

CE Assemblée 25 juin 1948 Société du Journal L'Aurore

Tempérament -

* l'autorité administrative peut déroger au principe de non-rétroactivité si elle y est autorisée par une disposition législative expresse
CE 25 février 1949 Société civile de l'Ecole Gerson

* l'autorité administrative peut déroger au principe de non-rétroactivité si elle dispose du pouvoir d'annuler elle-même ses décisions en décidant leur retrait - ex : afin de combler un vide juridique - ou si elle est liée à la nature même de la décision - décision d'approbation d'un acte d'une autorité décentralisée

b - L'entrée en vigueur des règlements

✕ *Principe - l'entrée en vigueur des règlements est subordonné à leur publicité officielle, par publication ou affichage*

- les décrets doivent être publiés au Journal Officiel

- certains arrêtés ministériels peuvent être publiés dans les bulletins officiels des divers ministères

Tempérament - l'accomplissement nécessaire d'une autre mesure

c - L'entrée en vigueur des décisions non réglementaires

Incertitude de l'état du droit.

Application -

✕ les déclarations d'utilité publique - en conséquence de leur publication ou affichage

✕ les décisions individuelles des autorités locales décentralisées soumises à transmission - notification aux intéressés et transmission à l'autorité de tutelle

✕ les autres décisions individuelles favorables à leurs destinataires - dès la signature des décisions selon la jurisprudence

CE Section 19 décembre 1952 Dle Mattéi

CE Section 10 janvier 1958 Deville

(décisions de nomination de fonctionnaires]

✕ les décisions individuelles défavorables à leurs destinataires - notification faite aux intéressés

CE 28 novembre 1952 Dme Lefranc [révocation d'un fonctionnaire]

C. LE TERME JURIDIQUE DES DECISIONS

✕ *Principe - la sortie de vigueur non rétroactive d'une décision met fin à cette décision pour l'avenir*

Application -

✕ l'abrogation prononcée par l'auteur de la décision ou par une autorité supérieure

✕ l'abrogation obligatoire - abrogation d'un règlement illégal ou abrogation partielle en cas de modification adéquate

✕ une loi ou un règlement peut, par avance, disposer que telle décision cesserait d'être applicable à une date déterminée ou en conséquence de certains événements – caducité

✕ *Principe - la sortie de vigueur rétroactive résulte de l'annulation de la décision, soit par la juridiction administrative, soit par l'autorité administrative*

✕ le retrait

- . en cas d'annulation par le juge : la décision est réputée n'avoir jamais existé
- . si la décision est créatrice de droit, le retrait du règlement n'est possible que si les droits sont susceptibles d'une annulation juridictionnelle ; si les droits sont définitifs : abrogation impossible
- . si la décision n'est pas créatrice de droit : retrait prononcé pour toute cause

✕ conditions du retrait des décisions créatrices de droits

CE 3 novembre 1922 Dame Cachet – retrait des actes administratifs

[✕ Les faits -

. la dame Cachet possède à Lyon une propriété comprenant une maison d'habitation et des jardins potagers, loués à un jardinier qui avait été exonéré du paiement de ses loyers par application de la loi du 9 mars 1918

. la propriétaire, conformément à cette loi, réclame une indemnité pour perte de loyers au directeur de l'enregistrement, celui-ci ne lui donne que partiellement satisfaction

. dame Cachet en appelle au Ministre qui non seulement ne porte pas l'indemnité à un taux plus élevé mais retire la décision qui l'accorde en estimant que la propriété constitue un bien rural ne rentrant pas dans le champ d'application de la loi

✕ La procédure - recours contre la décision ministérielle devant le CE

✕ La décision du CE -

le CE juge que l'administration n'a pu, légalement, retirer après l'expiration des délais du recours contentieux, un acte ayant un caractère exécutoire et ayant créé des droits

✕ L'étude de la décision -

. la question du retrait des actes créateurs de droits est dominée par deux exigences contradictoires : la nécessité de permettre à l'administration lorsqu'elle s'aperçoit que la décision prise est illégale de la retirer et le souci d'assurer la stabilité des décisions individuelles

. le CE décide que l'Administration ne peut procéder au retrait d'un acte créateur de droit que s'il est illégal ; pour ce faire, elle doit respecter les conditions de forme et de compétence à la date à laquelle elle opère ce retrait ; pour ce faire, elle ne peut procéder que dans une période de temps limitée au cours de laquelle l'acte n'a pas encore acquis de caractère définitif : période au cours de laquelle l'acte peut être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir et lorsque le juge est saisi, tant qu'il ne s'est pas prononcé

✕ Remarques -

- lorsqu'il s'agit d'une abrogation pour l'avenir

✕ *Principe - l'absence de droit acquis au maintien d'un règlement - les actes réglementaires peuvent être abrogés ou modifiés par l'autorité compétente*

CE 25 juin 1954 Syndicat national de la meunerie à seigle

✕ Tempérament - un texte législatif peut interdire l'abrogation de tel règlement

CE 15 avril 1988 Société civile Le Tahiti

✕ *Principe - si le règlement est illégal, le pouvoir d'abroger se transforme en une obligation d'abrogation*

CE 3 février 1989 Compagnie Alitalia

✕ *Principe - l'abrogation des actes non réglementaires ne faisant pas naître de droits est toujours possible par l'autorité compétente*

CE 5 mai 1944 Compagnie maritime de l'Afrique orientale

✕ *Principe - l'abrogation des actes non réglementaires faisant naître des droits n'est possible que par la voie d'un acte contraire répondant à des conditions de compétence, de procédure et de fond particulières, prévues par les textes*

✕ *Principe - hors de l'acte contraire, l'abrogation d'un acte individuel créateur de droits légal est impossible*

CE 25 juillet 1986 Société Grandes Distilleries « Les fils d'Auguste Peureux »

- le retrait

✧ *Définition - la suppression rétroactive de l'acte*

✧ *Principe - si l'acte est régulier, application du principe de non-rétroactivité*

CE Section 21 mars 1947 Demoiselle Ingrand

[impossibilité de retirer un acte qui avait régulièrement rapporté une mesure disciplinaire]

✧ Tempérament - l'existence d'une loi autorisant le retrait d'actes même créateurs de droits ; l'auteur d'un décision peut la rapporter "lorsque le retrait est sollicité par la voie d'un recours gracieux et qu'il n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers, pour lui substituer une décision plus favorable à l'auteur de ce recours"

CE Section 23 juillet 1974 Ministre de l'Intérieur / Gay ; pour assurer l'exécution d'une annulation contentieuse

✧ *Principe jurisprudentiel - la possibilité de retirer un acte pour opportunité si l'acte est régulier mais n'a pas créé de droits*

CE Section 27 juin 1947 Société Duchet et Cie

[possibilité de retirer une décision rejetant une demande d'autorisation]

✧ Remarque - si l'acte est irrégulier : problème

le principe de légalité justifie qu'il soit remis en cause mais la sécurité juridique, dont le principe de non-rétroactivité n'est qu'un aspect, s'oppose à ce que des situations soient remises en cause

✧ *Principe - le retrait d'un acte créateur de droits ne peut être prononcé que pour des motifs d'illégalité et dans le délai du recours contentieux*

D. LE DEVOIR D'OBEISSANCE ET LES SANCTIONS RELATIVES AUX DECISIONS ADMINISTRATIVES

✧ *Principe - la présomption de légalité des décisions administratives*

Application -

. de nombreuses dispositions organisent la répression pénale en cas d'infractions à certaines décisions

. la possibilité d'exercer des poursuites pénales est parfois suppléée ou doublée par celle d'infliger des sanctions administratives prononcées par l'autorité administrative elle-même

✧ *Principe - le recours à l'exécution forcée en cas de défaut d'exécution*

II. LE REGIME JURIDIQUE DES CONTRATS ET QUASI-CONTRATS

Le régime des contrats se partage entre le droit écrit qui organise notamment les modes de conclusion des contrats de l'Administration et le droit jurisprudentiel.

A. LA CONCLUSION DES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION

La conclusion des contrats de l'administration repose sur un formalisme juridique.

A/1. LA VOLONTE DE CONTRACTER

✧ *Principe - le consentement libre et éclairé des parties au contrat*

CE Section 11 février 1972 Office public HLM du Calvados

CE 26 mars 1951 Domergue

[erreur de l'administration sur la personne du cocontractant]

✧ *Principe - l'absence ou le vice de consentement relatif à une clause du contrat entraîne la nullité du contrat dans son ensemble si cette clause a un caractère déterminant ou essentiel*

CE Section 11 février 1972 Office public HLM du Calvados

A/2. LES MARCHES

Le Code des marchés publics distingue les différentes catégories de contrats -

- les contrats portant sur des travaux, des fournitures ou des services dont le montant n'excède pas un plafond déterminé par décret - règlement sans formalité sur "simple mémoire" ou "sur facture" conclu sans procédure particulière

- les contrats de "marchés publics" - marchés de travaux, de fournitures ; marchés industriels ou d'études... soumis à des commissions spécialisées de marchés

- les contrats de concession ou d'affermage, de délégation de services publics ; les contrats conclus avec les usagers des services publics et les occupants du domaine public, les offres de concours, les contrats de recrutement de personnels

✕ Remarques -

- les contrats de marchés sont passés selon des règles précises

- la méconnaissance des règles de passation des marchés les entache d'un vice de procédure entraînant la nullité

CE Section 27 novembre 1942 Société Bongrand et Dupin

Application -

✕ les marchés publics -

- les procédés de choix du cocontractants

. l'adjudication

✕ *Définition - l'adjudication ouverte est celle où tout intéressé, ayant qualité pour soumissionner, peut concourir ; l'adjudication restreinte est celle où seuls peuvent soumissionner les candidats agréés par l'administration*

B. L'EXECUTION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS

A l'exécution des contrats administratifs sont liés des droits et obligations de droit commun ou particuliers.

B/1. DROITS ET OBLIGATIONS DES PARTIES

Les droits et obligations ordinaires des parties sont au nombre de trois, non susceptibles d'annulation juridictionnelle mais pouvant, si injustifiés, ouvrir droit à dommages-intérêts pour le préjudice causé.

a - Les prérogatives de l'Administration contractante

✕ *Principe - l'Administration dispose d'un pouvoir de contrôle et de direction*

Application -

✕ l'Administration vérifie à son gré si le cocontractant se comporte conformément aux clauses du contrat et peut exiger de lui tout renseignement

✕ l'Administration peut imposer au cocontractant certaines modalités d'exécution non précisées dans le contrat ou enjoindre la réfection de travaux défectueux et l'exécution de travaux non prévus initialement

✕ *Principe - l'Administration dispose du pouvoir d'infliger des sanctions au cocontractant pour cause de méconnaissance des clauses du contrat ou d'inobservation des instructions reçues*

Application -

✕ l'Administration peut prononcer des sanctions motivées après mise en demeure - sauf clause contraire ou urgence

. sanctions pécuniaires - pénalités fixées par le contrat et destinées à sanctionner des retards d'exécution

. amendes - déterminées par l'Administration lorsque les sanctions prévues par le contrat ne sont pas adaptées à certains comportements non gravement fautifs du cocontractant

. sanctions coercitives - afin de punir le comportement gravement irrégulier du cocontractant

l'Administration pourra se substituer au cocontractant ou lui substituer un tiers - l'exécution du contrat est poursuivie aux frais et risques du cocontractant fautif

✕ *Principe - l'Administration dispose du pouvoir de résiliation du contrat dans l'intérêt du service même en l'absence de clause*

Application -

✕ l'Administration peut résilier le contrat pour motifs d'intérêt général entendu que, le cocontractant n'étant pas en faute, aura droit à indemnisation pour le préjudice subi - y compris le manque à gagner

CE Assemblée 2 mai 1958 Distillerie de Magnac-Laval

[l'Administration "peut en tout état de cause, en vertu des règles applicables aux contrats administratifs" mettre fin avant terme à des marchés de fournitures, "sous réserve des droits à indemnité des intéressés"]

b - Les obligations et les droits du cocontractant

✕ les obligations du cocontractant

. sauf en cas de force majeure ou fait de l'Administration le mettant dans l'impossibilité d'exécuter le contrat, le cocontractant est tenu de s'acquitter de ses obligations, sous peine de sanction et d'engager sa responsabilité

. le cocontractant ne dispose d'aucun pouvoir d'action unilatéral, il ne peut que saisir le juge administratif de ses réclamations relatives à l'exécution du contrat

✕ les droits du cocontractant

. le cocontractant a droit au paiement des prix convenus en règlement des prestations effectuées – le contrat peut comporter des clauses de révision des prix afin de palier aux effets de la dévalorisation monétaire ; le Code des marchés publics fixe les délais dans lesquelles les sommes dues doivent être versées et organise le régime des intérêts desdites sommes en cas de retard de paiement

. lorsque le contrat s'exécute sur une durée longue, le cocontractant a droit à des paiements anticipés correspondant aux travaux réalisés

. lorsque le cocontractant se heurte à des difficultés matérielles non prévues qui accroissent ses charges, il a droit à indemnité pour sujétions imprévues en vertu d'une jurisprudence du 19^e siècle

B/2. LA RUPTURE DE L'EQUILIBRE DU CONTRAT ET LA THEORIE DU FAIT DU PRINCE

✕ *Principe - le pouvoir de modification unilatérale de l'administration*

✕ *Définition générique - situation où l'exécution d'un contrat est altérée par une mesure émanant d'une autorité publique autre que la partie contractante aggravant les charges du cocontractant*

✕ Remarque -

la modification unilatérale du contrat par l'Administration génère souvent un déséquilibre entre charges et profits relativement au cocontractant

Application -

✕ lorsque la modification des conditions d'exécution du contrat est décidée par l'Administration contractante agissant en tant que partie au contrat

. exercice du pouvoir de modification unilatérale en raison de l'intérêt général

. les modifications ne doivent pas être si innovatoires que l'on puisse penser qu'il aurait fallu signer un nouveau contrat

. l'Administration en raison de l'aggravation des charges du cocontractant doit offrir une compensation intégrale de celles-ci en vue de rétablir l'équilibre du contrat

✕ lorsque la modification des conditions d'exécution du contrat est décidée par une autre personne publique non partie au contrat : l'aggravation est la conséquence du "fait du prince" - loi ou décret ayant des incidences sur l'exécution des contrats...

✕ *Définition - dans le droit des contrats administratifs, expression qui désigne toute mesure qui, prise par une autorité publique, aboutit à renchérir le coût d'exécution des prestations contractuelles ; certaines ouvrent droit à indemnisation quand elles émanent de l'Administration qui a contracté*

. le fait du prince, extérieur aux parties contractantes, ne donne pas droit au rétablissement financier du contrat mais il est susceptible d'imposer une obligation pécuniaires à l'Administration contractante s'il provoque un bouleversement de l'économie du contrat

✕ lorsque la modification des conditions d'exécution du contrat est décidée par la personne publique contractante mais en une autre qualité que celle de partie au contrat – "fait du prince" : institution par le maire d'une commune de sens interdits et de rues piétonnières ayant conséquences défavorables sur l'exécution d'un service de transports en commun...

✕ La différence entre imprévision et fait du prince -

CE 20 octobre 1971 Compagnie des chemins de fer de Bayonne et Biarritz

[✕ Les faits -

. la compagnie demande que le département soit condamné à lui verser une indemnité compensatoire des pertes subies du fait du transport gratuit des troupes d'occupation auquel elle a été contrainte pendant la période de guerre 1940-1945

✕ La décision du CE - pas de fait du prince mais un événement étranger à la volonté des parties "Considérant qu'il résulte de l'instruction que lesdites mesures n'ont pas été prises par le préfet agissant au nom du département mais ont été prescrites par ledit préfet à la demande des autorités d'occupation ; qu'ainsi, la diminution des recettes dont fait état la société requérante est indépendante du fait de l'autorité concédante, partie au contrat"

- une indemnité d'imprévision peut être demandée

"Que la compagnie concessionnaire pouvait seulement, si elle s'y estimait fondée, présenter une demande d'indemnité basée sur l'existence d'un fait imprévisible ayant provoqué un déficit d'exploitation de nature à entraîner un bouleversement du contrat de concession ; que, par suite, c'est à bon droit que le Tribunal administratif de Pau a rejeté la demande dont il était saisi..."]

B/3. LA THEORIE DE L'IMPREVISION

✕ *Définition - théorie propre au droit administratif déduite par la jurisprudence administrative de la nécessaire continuité des services publics ; elle permet au titulaire d'un contrat administratif de demander à l'Administration l'indemnisation partielle du préjudice subi, au cas où la survenance d'événements imprévisibles et extérieurs aux parties vient bouleverser le prix de revient des prestations*

a – L'origine de la théorie de l'imprévision

CE 30 mars 1916 Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux

[✕ Les faits -

. entre janvier 1915 et mars 1916, le prix du charbon, du fait de la guerre, triple et la compagnie concessionnaire du service public de distribution du gaz sollicite de la ville, qui oppose un refus, le droit d'augmenter le prix de vente du gaz et la réparation du préjudice causé par l'augmentation des tarifs du charbon

✕ La décision du CE -

. le CE rappelle les principes fondamentaux des contrats de concession de services publics : "Considérant qu'en principe, le contrat de concession règle d'une façon définitive, jusqu'à son expiration, les obligations respectives du concessionnaire et du concédant ; que le concessionnaire est tenu d'exécuter le service prévu dans les conditions précisées au traité et se trouve rémunéré par la perception sur les usagers des taxes qui y sont stipulées ; que la variation du prix des matières premières à raison de circonstances économiques constitue un aléa du marché qui peut, suivant le cas, être favorable ou défavorable au concessionnaire et demeure à ses risques et périls, chaque partie étant réputée avoir tenu compte de cet aléa dans les calculs et prévisions qu'elle a faits avant de s'engager."

. le CE fixe avec précision les contours et les limites de la situation d'imprévision

"bouleversement" de l'économie du contrat et le caractère exceptionnel de la situation : "Mais considérant que par suite de l'occupation par l'ennemi de la plus grande partie des régions productrices de charbon dans l'Europe continentale, de la difficulté de plus en plus considérable des transports par mer à raison tant de la réquisition des navires que du caractère et de la durée de la guerre maritime, la hausse survenue au cours de la guerre actuelle, dans le prix du charbon, qui est la matière première de la fabrication du gaz, s'est trouvée atteinte dans une proportion telle que non seulement elle a un caractère exceptionnel dans le sens habituellement donné à ce terme, mais qu'elle entraîne dans le coût de la fabrication du gaz, une augmentation qui, dans une mesure déjouant tous les calculs, dépasse certainement les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation du contrat de concession ; que, par suite du concours des circonstances ci-dessus indiquées, l'économie du contrat se trouve absolument bouleversée ; que la Compagnie est donc fondée à soutenir qu'elle ne peut être tenue d'assurer, aux seules conditions prévues à l'origine, le fonctionnement du service tant qu'il durera la situation anormale..."]

b – Les conditions de l'état d'imprévision

✕ l'imprévision ne peut résulter que de la survenance d'un événement imprévisible au moment de la conclusion du contrat

✕ de sa survenance, doit résulter un bouleversement de l'économie du contrat, à savoir que l'événement doit aggraver les charges du cocontractant dans une mesure telle qu'une situation "extra-contractuelle" se trouve créée

✕ l'imprévision est extérieur aux parties au contrat

✕ la situation d'imprévision n'est que temporaire

si le fonctionnement du service public est définitivement compromis et si un retour à l'équilibre initial du contrat est impossible, la situation est assimilée à un cas de force majeure

CE 9 décembre 1932 Compagnie des tramways de Cherbourg

[✕ Les faits -

. la compagnie conclut un contrat de concession avec la ville pour l'exploitation des tramways, laquelle est affectée d'un déficit chronique

. la hausse des tarifs atteint un seuil impossible à dépasser

. la compagnie sollicite une indemnité d'imprévision

✕ La décision du CE -

. le versement de cette indemnité n'a de raison d'être que si le bouleversement du contrat est temporaire

. s'il est définitif, il n'y a aucune raison pour que l'administration concédante "assure aux frais du contribuable" et "contrairement aux prévisions essentielles du contrat, le fonctionnement d'un service qui cesse d'être viable"

. la résiliation du contrat est possible, comme dans un cas de force majeure avec contrepartie s'il y a lieu indemnisation du cocontractant]

c – Les conséquences de l'état d'imprévision

✕ l'état d'imprévision ne libère le cocontractant d'aucune de ses obligations

✕ le cocontractant doit continuer l'exécution du contrat – ou privation du droit à indemnisation

CE Section 5 novembre 1982 Société Propétrol

[✕ Les faits -

. aux termes d'un marché conclu le 16 mai 1976 entre un Office public d'HLM et la société Propétrol, cette dernière s'engage à fournir 5 000m³ de fuel domestique chaque année

. le contrat est conclu pour une durée initiale d'un an, contrat par tacite reconduction

. le 4 juin 1973, la société Propétrol arguant de la hausse du fuel sur le marché international fait une demande de non reconduction tardive – 30 avril de l'année en cours selon le contrat au plus tard – que l'Office refuse

. la société cesse ses livraisons en septembre

. un mois plus tard, l'Office résilie le contrat aux torts exclusifs de la société Propétrol et décide de passer un marché de substitution avec mise à la charge de Propétrol des conséquences onéreuses de ce nouveau marché

. refus de la société

. l'Office saisit le tribunal administratif qui condamne Propétrol à verser la somme de 359 695, 56F

. la société fait appel du jugement

✕ La décision du CE -

. le caractère du contrat

le marché fait référence à un cahier des charges – celui des marchés de fournitures ; le contrat revêt le caractère d'un contrat administratif – CE Roudier de la Brille ; compétence du juge administratif

. la théorie du fait du prince ne peut en l'espèce s'appliquer car la hausse intervenue sur le marché international est un événement extérieur à la volonté de l'Office ou même de l'Etat

. la théorie de la force majeure ne peut en l'espèce s'appliquer – conçue pour assurer la continuité du service public, elle assure au cocontractant de l'administration le rétablissement de l'équilibre financier auquel il a droit par le versement d'une indemnité d'imprévision – non invoquée par Propétrol

. la décision de cesser les livraisons contrairement aux clauses du contrat interdit Propétrol de se prévaloir de la théorie de l'imprévision

. le CE confirme la décision du Tribunal administratif – l'Office peut conclure un marché de substitution dont le supplément de prix est supporté par Propétrol]

✕ si le contrat ne peut être adapté à l'état d'imprévision, le cocontractant est en droit d'obtenir une indemnité d'imprévision déterminée à l'amiable le plus souvent ou par le juge administratif si cela n'est pas possible

C. LES RESPONSABILITES NEES DES CONTRATS

Les responsabilités nées des contrats s'articulent autour de la responsabilité de droit commun et de la garantie décennale des constructeurs.

C/1. LA RESPONSABILITE DE DROIT COMMUN

✕ *Définition - Droit civil : obligation de réparer le préjudice résultant soit de l'inexécution d'un contrat, soit de la violation du devoir général de ne causer aucun dommage à autrui par son fait personnel, ou du fait des choses dont on a la garde, ou du fait des personnes dont on répond ; lorsque la responsabilité n'est pas contractuelle, elle est dite délictuelle ou quasi- délictuelle*

La responsabilité de droit commun présente des caractéristiques fondamentales -

✕ la responsabilité de droit commun est une responsabilité pour faute qui correspond à un manquement à l'une des obligations liées au contrat

✕ *Principe - une faute simple suffit à engager la responsabilité – sauf clause contraire –*
CE 8 juillet 1955 SNCASE

✕ la responsabilité contractuelle prévaut sur la responsabilité extra-contractuelle
CE 1^{er} décembre 1976 Berezowski

✕ *Principe - les parties peuvent convenir des clauses de non-responsabilité au profit de l'une ou de l'autre partie*

C/2. LA GARANTIE DECENNALE DES CONSTRUCTEURS

✕ *Définition - la garantie décennale des constructeurs est celle engageant leur responsabilité pour vices – sans faute*

✕ *Principe - la garantie décennale est une responsabilité de plein droit*

✕ *Principe jurisprudentiel - la personne publique maître de l'ouvrage est, pendant un délai de 10 ans, garantie par les entrepreneurs et architectes avec lesquels elle contracte contre les vices affectant les ouvrages où ils ont travaillé.*

Application -

✕ le point de départ du délai de la garantie se situe à la date de la réception des travaux – exception faite d'une prise de possession des ouvrages achevés : le délai partirait alors de la date de la prise de possession, pouvant être interrompu notamment par une demande de mesures d'urgence en référé

✕ la durée est portée à celle de la prescription trentenaire en cas de fraude ou dol du constructeur dans l'exécution du contrat

✕ le délai peut faire l'objet d'aménagement contractuel quand à son point de départ et sa durée

✕ la garantie porte sur les vices de construction mais

. les vices ne doivent avoir été apparents lors de la réception ou de la prise de possession de l'ouvrage achevé ou du moins leurs conséquences n'aient pas été apparentes

. les vices doivent être d'une telle gravité qu'ils peuvent affecter la solidité de l'immeuble ou le rendre impropre à sa destination

D. LES QUASI-CONTRATS

Au nombre des quasi-contrats, retenons la gestion d'affaires et la répétition de l'indu.

D/1. LA GESTION D'AFFAIRES

Définition - entendue au sens de l'article 1372 du Code civil, elle se réalise par l'intervention utile, spontanée et bénévole, d'une personne dans les affaires d'autrui ; en matière administrative, elle est conçue comme une intervention dans les affaires de l'Administration

✕ Remarque - le gérant d'affaires n'est indemnisé de ses dépenses que dans la mesure du profit que l'Administration en a retiré – alors qu'au terme de l'article 1375 du Code civil, il a droit au remboursement de "toutes les dépenses utiles ou nécessaires qu'il a faites"

D/2. LA REPETITION DE L'INDU

✕ *Définition - entendue au sens de l'article 1376 et s. du Code civil, la répétition de l'indu se rapporte au droit d'une personne à obtenir le remboursement d'une somme que, se croyant débitrice, elle a payée par erreur*

✕ *Principe - en matière administrative, le juge administratif juge applicables les articles 1376 et s. du Code civil auxquels seul la loi peut déroger*

CE Assemblée 1^{er} décembre 1961 Société Jean Roques

[le CE juge illégal un décret excluant le remboursement de l'indu à propos d'une demande de remboursement de cotisations de sécurité sociale]

D/3. L'ENRICHISSEMENT SANS CAUSE

✕ *Définition - Droit civil : enrichissement d'une personne en relation directe avec l'appauvrissement d'une autre alors que le déséquilibre des patrimoines n'est pas justifié par une raison juridique ; la personne appauvrie peut exercer l'action de in rem verso*

Application -

✕ indemnisation que l'équité demande dans des cas où des travaux exécutés ou des prestations fournies sur la base d'un contrat qui n'a pas été conclu finalement, ou qui est entaché de nullité, ou qui est arrivé à son terme, ou en marge d'un contrat

28 avril 2004

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- AUBY J-M. Les décisions administratives intervenant sur proposition ; Les aspects nouveaux du pouvoir réglementaire de l'administration en droit administratif français
- BLANCPAIN F. La formation historique de la notion d'acte administratif unilatéral, Thèse Paris 1979
- BRARD Y. La loi du 17 juillet 1978 et le secret fiscal opposable au contribuable dans l'intérêt du service, LPA 4 octobre 1991
- CHEVALLIER J. Le droit administratif, droit de privilège ? Revue Pouvoirs 1988
- CHEVALLIER J-J. L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir, Thèse Nancy 1924
- DEBBASCH C. Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? Mélanges Chapus
- DELVOLVE P. L'acte administratif, Sirey ; Traité des contrats administratifs, LGDJ
- DIBOUT P. Pour un droit à la communication des documents administratifs, Revue ad. 1976
- DOUENCE J-C. Les conventions entre personnes publiques, Mélanges Stassinopoulos LGDJ 1974 ; Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ 1968
- DUFAU J. Les concessions de services publics, Moniteur
- DUPUIS G. Les privilèges de l'administration, Thèse Paris 1962
- EISENMANN C. Cours de droit administratif ; Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE 1957
- FATOME F. L'urbanisme contractuel
- HUBRECHT H-G. Les contrats de service public, Thèse Bordeaux 1980
- LAVIALLE C. Les mises en demeure administratives
- MODERNE F. Les prérogatives de la puissance publique, Thèse Bordeaux 1961
- MOREAU F. Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français, Fontemoing 1902
- RICHER L. Les contrats administratifs, Dalloz
- RIVERO J. Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics, Sirey
- ROUSSET M. L'idée de puissance publique en droit administratif, Dalloz 1960
- STIRN B. La transparence administrative, Puff 1987
- TRUCHET D. Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volonté in « le droit contemporain des contrats » Economica
- VENEZIA J-C. Les règlements d'application, Mélanges Chapus 1992
- VERPEAUX M. La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799, PUF 1991
- VINCENT F. Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, LGDJ 1966
- ...