

**LES
CARRÉS**



2022-2023
9^e édition

L'essentiel

du

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

**À jour des
dernières
évolutions
législatives et
jurisprudentielles**

Ramu de Bellescize

G*ualino* un savoir-faire de
Lextenso

2022-2023
9^e édition

L'essentiel

du

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Ramu de Bellescize

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Ramu de Bellescize est professeur des universités (Université de Lille). Il a été *visiting scholar* à Wolfson College (Université de Cambridge, Royaume-Uni) et chercheur-invité à Georgetown University (États-Unis).

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel du Droit administratif général, 9^e éd. 2022-2023.

Collection « Mémentos »

- Droit administratif général, 10^e éd. 2022-2023.

Collection « Droit Expert »

- Droit des cultes et de la laïcité, 2018.



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
ISBN 978-2-297-17615-6

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Le droit administratif est le droit de l'administration. Il est aussi le droit de l'activité administrative. Une personne privée peut en effet, sous certaines conditions, prendre en charge une activité administrative. Dans les deux cas l'objet du droit administratif reste le même. Il s'agit de définir les règles de fonctionnement de l'administration d'une part, et les règles permettant la soumission de l'administration au droit. Ce que l'on appelle le *principe de légalité*.

La particularité du système français est que ce droit de l'administration et de l'activité administrative est indépendant. Le contrôle de l'administration est effectué par un juge spécifique, le juge administratif, et il est effectué en vertu d'un droit spécifique, le droit administratif.

Il y a donc d'une part, *séparation des autorités administratives et judiciaires*, et d'autre part, *autonomie du droit administratif* par rapport au droit privé.

Cet ouvrage a pour objectif de présenter de façon claire les connaissances qu'un étudiant doit avoir sur le droit administratif.

Il se compose de quatre parties :

- le principe de légalité administrative ;
- l'organisation administrative ;
- l'action administrative ;
- le contrôle de l'action administrative.

PLAN DE COURS

Présentation

3

PARTIE 1

Le principe de légalité administrative

Chapitre 1 – L'origine du droit administratif

19

1 – L'autonomie du droit administratif

19

■ Deux droits

19

a) L'affirmation de l'autonomie

19

b) La confirmation de l'autonomie

20

c) Le fondement de l'autonomie

20

■ Deux juges

21

a) La séparation des pouvoirs

21

b) La défiance à l'égard du juge judiciaire

21

c) L'émergence d'un ordre de juridiction propre à l'administration

21

2 – Les critères du droit administratif

22

■ L'âge de l'administration

22

■ L'âge de la puissance publique

22

■ <i>L'âge du service public</i>	23
■ <i>L'âge de la gestion publique et de la gestion privée</i>	23

Chapitre 2 – Les sources du droit administratif **25**

1 – Le bloc de constitutionnalité **25**

■ <i>La Constitution</i>	25
■ <i>La Déclaration des droits de l'Homme et le Préambule de la Constitution de 1946</i>	26
■ <i>La Charte de l'environnement</i>	26
■ <i>Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République</i>	27
■ <i>Les décisions du Conseil constitutionnel</i>	27

2 – Le droit international **27**

■ <i>Le droit international classique</i>	28
■ <i>Le droit de l'Union européenne</i>	28
a) <i>Le droit originaire</i>	28
b) <i>Le droit dérivé</i>	28
■ <i>La Convention européenne des droits de l'Homme</i>	29

3 – La loi **29**

■ <i>Les différentes catégories de normes législatives</i>	29
a) <i>Les lois</i>	29
b) <i>Les ordonnances</i>	30
■ <i>Le domaine de la loi</i>	30
a) <i>La limitation initiale du domaine de la loi</i>	30
b) <i>L'extension du domaine de la loi</i>	31

4 – Le règlement **31**

■ <i>La notion de pouvoir réglementaire</i>	31
■ <i>Les titulaires du pouvoir réglementaire</i>	32
a) <i>Au niveau national</i>	32
b) <i>Au niveau local</i>	32
c) <i>Les chefs de service</i>	32

5 – Les principes généraux du droit	32
■ <i>La notion de principe général du droit (PGD)</i>	33
■ <i>Le contenu des principes généraux du droit</i>	33
6 – La jurisprudence	34
■ <i>L'importance de la jurisprudence en droit administratif</i>	34
a) <i>La méfiance traditionnelle à l'égard de la jurisprudence</i>	34
b) <i>Le rôle créateur de la jurisprudence</i>	34
■ <i>Avantages et inconvénients de la jurisprudence</i>	34
a) <i>Les avantages</i>	35
b) <i>Les inconvénients</i>	35
c) <i>L'autorité de la chose jugée</i>	35
Chapitre 3 – Les conflits entre les sources du droit administratif	37
1 – Les conflits de normes devant la Cour de justice de l'Union européenne	37
■ <i>La primauté du droit de l'Union européenne</i>	37
■ <i>La primauté sur la Constitution</i>	38
2 – Les conflits de normes devant le Conseil constitutionnel	38
■ <i>Les conflits entre la loi et la Constitution</i>	38
a) <i>Le contrôle de la loi non promulguée</i>	38
b) <i>Le contrôle de la loi promulguée (QPC)</i>	39
■ <i>Les conflits entre la loi et les traités</i>	40
3 – Les conflits de normes devant la juridiction administrative	40
■ <i>Les conflits entre la Constitution et les traités</i>	41
a) <i>Le principe de primauté de la Constitution</i>	41
b) <i>Le tempérament à la primauté</i>	42
■ <i>Les conflits entre la loi et les traités</i>	43
a) <i>Le contrôle de conventionnalité</i>	43
b) <i>L'atteinte à la séparation des pouvoirs</i>	43
c) <i>L'atteinte à la souveraineté de l'État</i>	43
■ <i>Les conflits entre la loi et la Constitution</i>	44
■ <i>Les conflits entre le droit national et le droit communautaire dérivé</i>	44

PARTIE 2

L'organisation administrative

Chapitre 4 – Les principes d'organisation administrative	47
1 – La notion de personnalité morale	47
■ <i>La personnalité morale</i>	47
■ <i>La personnalité morale de droit public</i>	48
a) La notion de personnalité morale de droit public	48
b) Le régime juridique des personnes morales de droit public	48
c) L'identification des personnes morales de droit public	48
2 – Les personnes morales de droit public	49
■ <i>L'État et les collectivités territoriales</i>	49
a) L'État	49
b) Les collectivités territoriales	49
■ <i>Les établissements publics</i>	50
a) La notion d'établissement public	50
b) Le régime de l'établissement public	50
c) Les catégories d'établissements publics	51
■ <i>Les groupements d'intérêt public (GIP)</i>	51
a) Le régime des GIP	51
b) Le domaine des GIP	51
■ <i>Les autres personnes morales de droit public</i>	52
3 – Les autorités administratives	52
■ <i>La notion d'autorité administrative</i>	52
a) La définition législative	52
b) La définition doctrinale	53
■ <i>La diversité des autorités administratives</i>	53
■ <i>Le fonctionnement des autorités administratives</i>	53

Chapitre 5 – Les techniques d’organisation administrative	55
1 – La déconcentration	55
■ <i>La notion de déconcentration</i>	55
■ <i>L’encadrement des autorités déconcentrées par le pouvoir hiérarchique</i>	56
a) Les caractéristiques du pouvoir hiérarchique	56
b) Les composantes du pouvoir hiérarchique	56
■ <i>Les avantages de la déconcentration</i>	57
2 – La décentralisation	57
■ <i>La notion de décentralisation</i>	57
■ <i>L’encadrement des autorités décentralisées par le pouvoir de tutelle</i>	57
a) Les caractéristiques du pouvoir de tutelle	58
b) Les composantes du pouvoir de tutelle	58
■ <i>Les formes de décentralisation</i>	58
a) La décentralisation territoriale et la décentralisation technique	58
b) Le statut juridique des deux formes de décentralisation	59
■ <i>Les avantages et inconvénients de la décentralisation</i>	59
a) Les termes du débat	59
b) Le dépassement du débat	59
3 – Le principe de libre administration des collectivités territoriales	60
■ <i>Le contenu du principe de libre administration</i>	61
■ <i>Les limites au principe de libre administration</i>	61
a) L’indivisibilité de la République	61
b) L’unité de l’ordre juridique	61
c) L’égalité devant la loi	61
4 – L’évolution de l’organisation de la République	62
■ <i>La centralisation mesurée</i>	62
a) De la Révolution à l’An VIII	62
b) Après l’An VIII	62
■ <i>La décentralisation</i>	63
a) L’acte I de la décentralisation (1982)	63

b) L'acte II de la décentralisation (2003)	63
c) L'acte III de la décentralisation (2014-2015)	64

PARTIE 3

L'action administrative

Chapitre 6 – Le service public	67
1 – La notion de service public	67
■ <i>La définition du service public</i>	67
a) L'élément organique	67
b) Les éléments matériels	68
■ <i>L'Union européenne, facteur d'évolution du service public</i>	68
a) La confrontation avec le droit européen	69
b) La conciliation avec le droit européen	69
2 – L'existence des services publics	70
■ <i>La création et la suppression des services publics</i>	70
a) Les services publics obligatoires	70
b) Les services publics facultatifs	70
■ <i>Les modes de gestion des services publics</i>	71
a) La gestion par une personne publique	71
b) La gestion par une personne privée	72
c) L'association des personnes de droit privé à l'action administrative	73
3 – Le fonctionnement des services publics	74
■ <i>Les règles spécifiques aux SPA et aux SPIC</i>	74
a) La distinction	74
b) Le régime	74
■ <i>Les principes communs de fonctionnement du service public</i>	75
a) Le principe d'égalité	75

b) Le principe de continuité	75
c) Le principe d'adaptabilité	76

Chapitre 7 – La police administrative **77**

1 – La notion de police administrative **77**

■ <i>La distinction entre police administrative et police judiciaire</i>	77
a) La distinction	77
b) La mise en œuvre de la distinction	78
■ <i>L'ordre public comme finalité de la police administrative</i>	78
a) Les composantes traditionnelles	78
b) Les composantes nouvelles	79

2 – Les autorités de police **80**

■ <i>Les autorités de police générale</i>	81
a) Au niveau national	81
b) Au niveau local	81
■ <i>Les autorités de polices spéciales</i>	82
a) L'objet des polices spéciales	82
b) Le domaine de polices spéciales	82
■ <i>La concurrence entre les autorités de police</i>	83
a) La concurrence entre autorités de police générale	83
b) La concurrence entre autorité de police générale et spéciale	83
c) La concurrence entre autorités de police spéciales	83

3 – L'exercice du pouvoir de police **83**

■ <i>La proportionnalité des mesures de police</i>	84
■ <i>L'obligation des mesures de police</i>	84
a) L'exercice obligatoire	84
b) La délégation impossible	85

Chapitre 8 – L’acte administratif unilatéral	87
1 – L’identification de l’acte administratif unilatéral	87
■ Définition de l’acte administratif	87
■ L’identification formelle de l’acte administratif unilatéral	88
a) Les personnes publiques	88
b) Les personnes privées	88
■ L’identification matérielle de l’acte administratif	89
a) Actes réglementaires et actes non réglementaires	89
b) Actes faisant grief et actes ne faisant pas grief	89
2 – Le régime de l’acte administratif unilatéral	90
■ L’élaboration de l’acte administratif unilatéral	90
a) La compétence	90
b) La procédure	91
c) La forme	92
■ L’application de l’acte administratif unilatéral	93
a) L’entrée en vigueur de l’acte administratif	93
b) L’exécution de l’acte administratif unilatéral	94
■ La disparition de l’acte administratif unilatéral	95
a) L’abrogation	95
b) Le retrait	96
Chapitre 9 – Le contrat administratif	99
1 – L’identification des contrats administratifs	99
■ L’identification législative des contrats administratifs	99
■ L’identification jurisprudentielle des contrats administratifs	100
a) Le critère organique du contrat administratif	100
b) Le critère matériel du contrat administratif	100
■ Les catégories de contrats de l’administration	101
a) Le marché public	101
b) La délégation de service public	102
c) Le contrat de partenariat	102
d) Les autres catégories de contrats administratifs	102

2 – Le régime du contrat administratif	103
■ <i>La formation du contrat</i>	103
a) Le principe de la liberté contractuelle	103
b) La compétence	103
c) Le choix du cocontractant	104
■ <i>L'exécution du contrat</i>	104
a) Les prérogatives de l'administration	104
b) Les droits du cocontractant	105
■ <i>Le contentieux du contrat</i>	107
a) Les recours ouverts aux concurrents évincés	107
b) Les recours ouverts aux tiers	107
c) Les recours ouverts aux parties	107

PARTIE 4

Le contrôle de l'action administrative

Chapitre 10 – La soumission de l'administration au droit	111
1 – Le contrôle de légalité	111
■ <i>La légalité externe</i>	111
a) L'incompétence	112
b) Le vice de forme et le vice de procédure	112
■ <i>La légalité interne</i>	112
a) La violation de la loi	112
b) L'erreur de fait	113
c) Le détournement de pouvoir	113
2 – L'étendue du contrôle de légalité	114
■ <i>Le contrôle minimum</i>	114
■ <i>Le contrôle normal</i>	115
■ <i>Le contrôle maximum</i>	115

3 – Les tempéraments au principe de légalité	115
■ <i>Les actes de gouvernement</i>	115
a) Le domaine des actes de gouvernement	116
b) Le fondement des actes de gouvernement	117
■ <i>Les circonstances exceptionnelles</i>	118
a) La théorie des circonstances exceptionnelles	118
b) L'organisation des circonstances exceptionnelles	119
■ <i>Les mesures d'ordre intérieur</i>	122
a) La notion de mesure d'ordre intérieur	122
b) La restriction des mesures d'ordre intérieur	122
■ <i>Le pouvoir discrétionnaire</i>	123
a) Pouvoir discrétionnaire et pouvoir arbitraire	123
b) Compétences discrétionnaires et compétences liées	124

Chapitre 11 – Le juge de la légalité administrative **125**

1 – La juridiction administrative	125
■ <i>Le statut de la juridiction administrative</i>	125
■ <i>L'organisation de la juridiction administrative</i>	126
a) Le Conseil d'État	126
b) Les cours administratives d'appel	127
c) Les tribunaux administratifs	127
2 – La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction	128
■ <i>La compétence de la juridiction administrative</i>	128
a) L'administration partie prenante	128
b) La mise en œuvre de prérogatives de puissance publique	128
c) Les services publics de l'administration	128
■ <i>La compétence du juge judiciaire en matière administrative</i>	129
a) La compétence judiciaire par détermination de la loi	129
b) La compétence judiciaire en matière de liberté individuelle	129
c) La compétence judiciaire en matière de droit de propriété	129
■ <i>Le Tribunal des conflits</i>	130
a) La composition et l'organisation du Tribunal des conflits	130
b) Les attributions du Tribunal des conflits	130

3 – Les principaux recours administratifs	131
■ <i>Le recours pour excès de pouvoir</i>	131
a) Définition	131
b) Mise en œuvre	132
■ <i>Le recours de plein contentieux</i>	133
a) Les pouvoirs du juge de plein contentieux	133
b) Le domaine du recours de plein contentieux	133
c) Les conditions de recevabilité du recours de plein contentieux	134

Chapitre 12 – Le régime de la responsabilité administrative **135**

1 – Le préjudice indemnisable	135
■ <i>Le préjudice</i>	135
a) Un préjudice certain	135
b) Un préjudice évaluable en argent	136
■ <i>Le lien de causalité</i>	136
a) Les systèmes de causalité	136
b) La preuve de la causalité	136
■ <i>L'imputabilité</i>	137
2 – La réparation du préjudice	137
■ <i>Les causes d'exonération</i>	137
a) La faute de la victime	138
b) Le fait du tiers	138
c) La force majeure	138
d) Le cas fortuit	138
■ <i>La date d'évaluation du préjudice</i>	139
a) Les dommages causés aux personnes	139
b) Les dommages causés aux biens	139
■ <i>Le calcul de l'indemnité</i>	139
a) Les indemnités principales	139
b) Les indemnités accessoires	139

Chapitre 13 – Les fondements de la responsabilité administrative	141
1 – La responsabilité pour faute	141
■ <i>Faute personnelle et faute de service</i>	141
a) La distinction entre faute personnelle et faute de service	142
b) Les théories du cumul	142
c) Les actions récursoires	143
■ <i>Faute simple et faute lourde</i>	143
a) La distinction entre faute simple et faute lourde	143
b) Le recul de la faute lourde	144
■ <i>Faute prouvée et faute présumée</i>	145
a) Les dommages de travaux publics	145
b) Les services publics hospitaliers	145
2 – La responsabilité sans faute	146
■ <i>La responsabilité pour risque</i>	146
a) Le risque subi par les collaborateurs de l'administration	146
b) La responsabilité du fait des dommages causés par les choses et les activités dangereuses	147
c) La responsabilité du fait des attroupements et rassemblements	148
d) La responsabilité de travaux publics ou d'ouvrages publics	148
■ <i>La responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques</i>	148
a) La responsabilité du fait d'actes administratifs réguliers	149
b) La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	149
c) La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	150
■ <i>La responsabilité pour garde</i>	151
Bibliographie	153

PARTIE 1

Le principe de légalité administrative

Chapitre 1	- L'origine du droit administratif	19
Chapitre 2	- Les sources du droit administratif	25
Chapitre 3	- Les conflits entre les sources du droit administratif	37

