

JACQUELINE  
MORAND-DEVILLE

# COURS DE DROIT ADMINISTRATIF

**Cours**  
**Thèmes de réflexion**  
**Commentaires d'arrêts**  
**avec corrigés**

- Juridiction administrative
- Administration centrale et locale
- Principe de légalité
- Acte administratif unilatéral
- Contrats
- Service public
- Police
- Recours pour excès de pouvoir
- Responsabilité

1183 D

Montchrestien

# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	5
<b>Première partie</b>	
<b>CADRE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE</b>	
Chapitre I. — <b>LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE</b> .....	9
<i>Préliminaire :</i>	
1. — À la recherche d'un juge administratif autonome .....	12
2. — À la recherche d'un droit administratif autonome : les critères du droit administratif.....	16
I. — <i>Les juridictions administratives — Historique</i> .....	21
1. — L'Ancien Régime : justice royale et justices spécialisées .....	21
2. — La création du Conseil d'État et des conseils de préfecture .....	22
3. — Évolution ultérieure : Vers la justice déléguée .....	23
II. — <i>Le Conseil d'État</i> .....	25
1. — Composition .....	26
2. — Organisation .....	27
3. — Attributions .....	31
A. — Attributions consultatives .....	31
B. — Attributions hiérarchiques. Études et rapports .....	35
C. — Attributions contentieuses .....	36

III. — <i>Les tribunaux administratifs</i> .....	40
1. — Organisation .....	40
2. — Attributions .....	42
IV. — <i>Les cours administratives d'appel</i> .....	43
1. — Organisation .....	45
2. — Attributions .....	46
3. — L'encombrement des juridictions administratives .....	47
V. — <i>Les juridictions administratives spécialisées</i> .....	48
VI. — <i>Les « modes alternatifs » de règlement des conflits</i> .....	49
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	52
<b>Chapitre II. — L'ADMINISTRATION CENTRALE</b> .....	87
I. — <i>Les attributions administratives du Président de la République et du Premier ministre</i> .....	90
1. — Le Président de la République .....	91
A. — Les compétences administratives .....	91
B. — Les services de la Présidence .....	93
2. — Le Premier ministre .....	94
A. — Les compétences administratives .....	94
B. — Les services du Premier ministre .....	95
II. — <i>Les ministres</i> .....	97
1. — Le nombre et la composition des structures ministérielles .....	98
A. — Nombre .....	98
B. — Composition .....	99
2. — Les ministres .....	100
3. — Les services ministériels .....	100
III. — <i>Les services déconcentrés des ministères</i> .....	105
1. — Les circonscriptions administratives de l'État .....	105
2. — La direction des services déconcentrés .....	105
3. — Les réformes de la loi du 6 février 1992 .....	106

IV. — <i>Les organismes consultatifs et de contrôle</i> .....	107
1. — Les organismes consultatifs .....	107
2. — Les corps d'inspection et de contrôle .....	109
V. — <i>Les autorités administratives indépendantes</i> .....	110
1. — Caractères .....	110
2. — Diversité .....	112
3. — Structures et pouvoirs .....	113
4. — Cas particuliers .....	115
A. — Le Médiateur de la République .....	115
B. — Le Conseil de la concurrence .....	116
C. — La CNIL .....	118
D. — La CADA .....	120
E. — Le CSA .....	123
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	125
Chapitre III. — <b>L'ADMINISTRATION LOCALE</b> .....	147
I. — <i>Principes généraux</i> .....	151
1. — Centralisation, déconcentration, décentralisation .....	152
2. — Les collectivités territoriales et la Constitution .....	156
II. — <i>Le statut des collectivités territoriales</i> .....	159
1. — Le statut de droit commun : communes, départements, régions .....	159
A. — La commune .....	159
B. — Le département .....	164
C. — La région .....	169
2. — Les collectivités à statut particulier .....	173
A. — Paris et la région Ile-de-France .....	173
B. — La Corse .....	176
C. — L'Outre-mer .....	178
III. — <i>Les collectivités territoriales en devenir</i> .....	180
1. — Le regroupement communal .....	180
A. — La coopération souple .....	182
B. — La coopération renforcée .....	184

C. — Les fusions de communes .....	188
2. — De nouvelles compétences et de nouveaux moyens .....	190
A. — Les transferts de compétence .....	190
B. — L'interventionnisme économique et les services publics locaux .....	192
C. — Les finances locales .....	197
IV. — <i>Le contrôle des actes des collectivités locales</i> .....	199
A. — Le contrôle administratif de légalité .....	199
B. — Le contrôle budgétaire .....	203
V. — <i>Vers de nouvelles responsabilités</i> .....	204
1. — Le référendum local .....	204
2. — La responsabilité pénale des collectivités locales et des élus locaux .....	207
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	210

## Deuxième partie

### FINS ET MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Chapitre IV. — <b>LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ</b> .....	237
I. — <i>Les sources de la légalité</i> .....	239
1. — Les règles écrites extérieures à l'administration .....	240
A. — La Constitution .....	240
B. — Le Préambule de la Constitution .....	243
C. — Les normes internationales .....	247
a. — Traités et accords internationaux .....	248
b. — Droit communautaire européen .....	251
c. — Convention européenne des droits de l'homme .....	259
D. — Les lois .....	261
2. — Les règles posées par le juge .....	264
A. — La jurisprudence .....	264
B. — Les principes généraux du droit .....	267
3. — Les règles édictées par l'administration elle-même .....	274
A. — Les règlements .....	274

B. — Les décisions individuelles .....	275
C. — Les contrats .....	276
II. — <i>L'obligation de légalité et sa flexibilité : pouvoir discrétionnaire et compétence liée</i> .....	276
1. — La portée de l'obligation .....	276
2. — Pouvoir discrétionnaire et compétence liée .....	277
A. — Définitions .....	278
B. — Contrôle du pouvoir discrétionnaire par le juge administratif .....	279
III. — <i>Les limites à l'obligation de légalité : la théorie des circonstances exceptionnelles</i> .....	290
1. — Conditions d'application .....	290
2. — Effets .....	291
3. — Contrôle du juge .....	292
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	293
Chapitre V. — <b>LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX</b> .....	325
I. — <i>La notion d'acte faisant grief</i> .....	328
1. — Définition .....	328
2. — Les décisions non exécutoires .....	329
A. — Les actes de préparation et d'exécution de la décision. Les actes reconnaissifs .....	329
B. — Les mesures d'ordre intérieur .....	330
3. — Les circulaires .....	332
4. — Les directives .....	335
II. — <i>Les diverses catégories de décisions exécutoires</i> .....	338
1. — Règlements et décisions individuelles .....	338
2. — Les différents types de règlements : Aspect matériel ...	339
A. — Les règlements d'exécution des lois .....	339
B. — Les règlements autonomes .....	341
C. — Loi et règlement .....	344
3. — Les autorités détentrices du pouvoir réglementaire : Aspect organique .....	345

A. — Le pouvoir réglementaire des institutions de l'Union européenne .....	345
B. — Le pouvoir réglementaire général des autorités centrales de l'État .....	345
C. — Le pouvoir réglementaire des autorités locales .....	349
D. — Le pouvoir réglementaire de certains organismes publics .....	349
E. — Le pouvoir réglementaire de certains organismes de droit privé investis d'une mission de service public .....	350
III. — <i>L'élaboration</i> .....	351
1. — La compétence de l'auteur de l'acte .....	351
2. — Transparence et concertation .....	352
3. — Forme : décisions explicites et décisions implicites .....	353
4. — Motivation .....	354
IV. — <i>L'entrée en vigueur</i> .....	356
1. — Publication et notification .....	356
2. — Non rétroactivité .....	357
3. — Exécution .....	359
V. — <i>La disparition de l'acte administratif</i> .....	360
1. — L'inexistence et le changement de circonstances .....	361
A. — L'inexistence .....	361
B. — Le changement de circonstances .....	362
2. — L'abrogation .....	364
A. — La liberté d'abroger .....	365
B. — L'obligation d'abroger .....	365
3. — Le retrait rétroactif .....	366
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	<b>370</b>
<b>Chapitre VI. — LES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION</b> .....	<b>401</b>
I. — <i>Les critères des contrats administratifs</i> .....	404
1. — Les contrats « par détermination de la loi » .....	405
A. — Contrats relatifs à l'exécution de travaux publics ....	405
B. — Contrats comportant occupation du domaine public .....	405
C. — Marchés soumis au Code des marchés publics .....	405

2. — La qualité des personnes contractantes. Critère organique	406
A. — Contrat entre une personne privée et une personne publique .....	407
B. — Contrat entre personnes publiques .....	407
C. — Contrat entre personnes privées .....	408
3. — Le critère alternatif : Clauses exorbitantes du droit commun. Participation à l'exécution même du service public	410
A. — Les clauses exorbitantes du droit commun .....	411
B. — La participation à l'exécution même d'un service public .....	414
II. — <i>Les principaux contrats administratifs</i> .....	417
1. — Les marchés publics .....	417
2. — Les délégations de service public .....	418
3. — Les contrats de partenariat public-privé .....	419
III. — <i>Les procédures de conclusion du contrat</i> .....	421
1. — Acteurs .....	421
2. — Choix du contractant de l'administration .....	422
A. — Une procédure abandonnée : l'adjudication, le « moins disant » .....	423
B. — La procédure de principe : l'appel d'offres, le « mieux disant » .....	423
C. — Les procédures spéciales .....	425
D. — La conclusion des délégations de service public .....	426
3. — Les documents contractuels .....	427
IV. — <i>L'exécution des contrats administratifs</i> .....	428
1. — Les prérogatives de l'administration .....	428
A. — D'un droit de direction et de contrôle .....	429
B. — D'un droit de sanction .....	429
C. — D'un droit de modification unilatérale .....	430
D. — D'un droit de résiliation .....	431
2. — Les droits du cocontractant. L'équilibre financier .....	433
3. — L'influence des faits extérieurs au contrat .....	434
A. — La force majeure .....	434
B. — Le fait du prince .....	434
C. — L'imprévision .....	435

V. — <i>Le contentieux des contrats</i> .....	439
A. — Le contentieux de la nullité : plein contentieux .....	439
B. — Le contentieux de l'excès de pouvoir .....	440
C. — Le déferé préfectoral et les contrats .....	441
D. — Le contentieux des pratiques anticoncurrentielles ....	442
E. — Le contentieux de la responsabilité .....	445
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	447
Chapitre VII. — <b>LE SERVICE PUBLIC</b> .....	479
I. — <i>La notion de service public</i> .....	485
1. — Définition .....	485
A. — Activité .....	485
B. — Mission d'intérêt général .....	485
C. — Assurée par une personne publique ou par une per- sonne privée .....	487
D. — Soumise à un régime juridique particulier .....	488
E. — Service public, concurrence et Union européenne ....	490
2. — Les lois du service .....	492
A. — Le principe de continuité .....	493
B. — Le principe de mutabilité .....	494
C. — Le principe d'égalité .....	495
3. — Création, organisation, suppression .....	498
II. — <i>Classification selon l'objet et le régime juridique</i> .....	500
1. — Les critères de reconnaissance .....	500
2. — Les services publics administratifs .....	503
3. — Les services publics industriels et commerciaux .....	504
4. — Les services publics sociaux .....	506
III. — <i>Classification selon les modes de gestion</i> .....	506
1. — Gestion par des organismes de droit privé .....	506
A. — Habilitation contractuelle d'une personne privée à gérer un service public : la concession .....	507
B. — Habilitation unilatérale d'un organisme privé à gérer un service public .....	511

2. — Gestion par des organismes de droit public .....	512
A. — La régie .....	512
B. — L'établissement public .....	513
IV. — <i>Les entreprises publiques</i> .....	524
1. — Origines .....	525
2. — Structures juridiques .....	526
3. — Missions .....	526
4. — Les entreprises publiques et la Constitution .....	527
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	529
Chapitre VIII. — <b>LA POLICE ADMINISTRATIVE</b> .....	561
I. — <i>Les finalités : ordre public et prévention</i> .....	563
1. — La notion d'ordre public .....	563
2. — Le caractère préventif — Police administrative et police judiciaire .....	567
II. — <i>Les autorités compétentes</i> .....	571
1. — Au niveau national .....	572
2. — Au niveau départemental .....	573
3. — Au niveau communal .....	575
4. — Les polices spéciales .....	576
5. — L'aménagement des compétences .....	578
III. — <i>Les limites du pouvoir de police</i> .....	581
1. — Hostilité à l'égard des interdictions générales et absolues	582
2. — Libertés et simples facultés .....	583
3. — Circonstances de temps et de lieu .....	584
4. — Adéquation de la mesure à la gravité des troubles .....	585
5. — Circonstances exceptionnelles .....	587
6. — Nouvelles menaces à la sécurité ? .....	588
7. — Police et responsabilité .....	589
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	592

## Troisième partie

**CONTRÔLE ET SANCTIONS  
DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**

<b>Chapitre IX. — LES INTERVENTIONS DU JUGE JUDICIAIRE DANS LE CONTRÔLE DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>629</b>
<b>I. — <i>Une immunité juridictionnelle : les actes de gouvernement</i> .....</b>	<b>632</b>
1. — Fondements .....	632
2. — Champ d'application .....	633
A. — Actes intéressant les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels .....	633
B. — Actes concernant les rapports de l'État français avec les États étrangers et les organisations internationales .....	634
C. — Actes détachables .....	635
<b>II. — <i>Les activités de l'administration relevant du juge judiciaire</i> .....</b>	<b>638</b>
1. — Le service de la justice judiciaire et son contrôle par le juge administratif .....	638
A. — Organisation et fonctionnement du service public de la justice .....	638
B. — Responsabilité du fait de l'activité juridictionnelle .....	641
2. — Les activités à gestion privée .....	642
3. — L'autorité judiciaire protectrice des libertés individuelles et du droit de propriété .....	643
A. — L'état des personnes .....	643
B. — Les atteintes à la liberté individuelle .....	644
C. — Les atteintes à la propriété privée .....	645
4. — Emprise et voie de fait .....	645
A. — Emprise .....	645
B. — Voie de fait .....	646
<b>III. — <i>L'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs</i> .....</b>	<b>649</b>
1. — Les questions accessoires .....	650
2. — L'interprétation des actes administratifs .....	651
3. — L'appréciation de la légalité des actes administratifs ...	652

4. — L'article 111-5 du nouveau Code pénal .....	653
IV. — <i>Le Tribunal des conflits</i> .....	654
1. — Structure et fonctionnement .....	654
2. — Les divers types de conflits .....	656
A. — Défense du privilège de juridiction de l'administra- tion : conflit positif .....	656
B. — Protection des plaideurs : conflit d'attribution négatif et contrariétés de jugements sur le fond .....	657
C. — Prévention des conflits : renvois pour « interrogation » .....	658
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	660
<b>Chapitre X. — LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE. LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR</b> .....	681
I. — <i>La procédure administrative contentieuse</i> .....	684
1. — Caractères principaux .....	684
A. — Contradictoire .....	684
B. — Écrite .....	684
C. — Secrète .....	685
D. — Inquisitoriale .....	685
2. — L'introduction de l'instance .....	687
A. — La décision préalable .....	687
B. — Les délais de recours .....	688
C. — Les formes et la régularisation de la requête .....	689
D. — L'effet non suspensif du recours .....	690
3. — Les mesures d'urgence .....	690
A. — Le référé-suspension .....	691
B. — Le référé-liberté .....	692
C. — Le référé-conservatoire .....	693
D. — Les procédures particulières .....	694
4. — L'instruction et l'audience .....	695
5. — Le jugement et son exécution .....	696
A. — Les réclamations et la persuasion .....	698
B. — L'ordonnancement et l'astreinte .....	698
C. — L'injonction .....	699
6. — Les voies de recours .....	700

A. — L'appel .....	700
B. — Le recours en cassation .....	701
C. — L'opposition et la tierce-opposition .....	702
II. — <i>Les différents recours contentieux</i> .....	702
1. — Contentieux de pleine juridiction .....	703
2. — Contentieux de l'annulation .....	704
3. — Contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité .....	704
4. — Contentieux de la répression .....	704
5. — Autres classifications proposées .....	705
III. — <i>Le recours pour excès de pouvoir</i> .....	705
1. — Conditions de recevabilité .....	707
A. — Qualité du requérant : l'intérêt à agir .....	707
B. — Nature de l'acte attaqué .....	710
C. — Absence de recours parallèle .....	710
D. — Délai de recours .....	711
2. — Cas d'ouverture .....	713
A. — Illégalités externes .....	713
B. — Illégalités internes .....	715
3. — Effets .....	725
4. — L'« office du juge » .....	727
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	728
<b>Chapitre XI. — LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE</b> ....	749
<i>Préliminaire</i> : Les régimes spécifiques de responsabilité .....	754
1. — Contentieux confiés au juge judiciaire par la jurispru- dence .....	754
A. — Gestion privée, SPIC, emprise et voie de fait .....	755
B. — La faute personnelle « détachable » .....	755
2. — Régimes législatifs de responsabilité .....	759
A. — Responsabilité de l'État à raison des fautes commises par les membres de l'enseignement : Loi du 5 avril 1937 .....	759

B. — Responsabilité des personnes publiques à raison des accidents causés par les véhicules : Loi du 31 décembre 1957 .....	760
C. — Responsabilité de l'État à raison des dommages causés par certaines infractions pénales et par les actes de terrorisme .....	761
D. — Responsabilité de l'État à raison des attroupements .....	763
E. — Responsabilité de l'État du fait des vaccinations obligatoires et des transfusions sanguines .....	764
F. — Responsabilité de l'État à raison des dommages causés par certaines activités médicales .....	764
I. — <i>La responsabilité pour faute</i> .....	766
1. — La faute de service et le cumul de responsabilités .....	766
A. — Du cumul de fautes au cumul de responsabilités ....	766
B. — La notion de faute de service .....	771
2. — Preuve et degré de la faute de service .....	772
A. — Faute prouvée, faute présumée .....	772
B. — Faute simple, faute lourde .....	772
II. — <i>La responsabilité sans faute</i> .....	776
1. — Responsabilité sans faute fondée sur le risque .....	777
A. — Dommages de travaux publics causés aux tiers .....	777
B. — Choses et méthodes dangereuses, risque de voisinage .....	778
C. — Risque dans la collaboration occasionnelle au service public .....	781
D. — Risques professionnels .....	783
2. — Responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques .....	784
A. — Responsabilité du fait des lois .....	784
B. — Responsabilité du fait des conventions internationales .....	785
C. — Responsabilité du fait des règlements légaux .....	785
D. — Responsabilité du fait de décisions individuelles légales .....	786
III. — <i>La réparation du dommage</i> .....	787
1. — Les caractères du préjudice .....	787
2. — Le lien de causalité et les causes exonératoires .....	789
3. — L'évaluation de l'indemnisation .....	791
4. — Les principes d'équité et d'éthique .....	792
<b>Thèmes de réflexion. Commentaires d'arrêt</b> .....	794
<b>Index alphabétique</b> .....	841
<b>Index des principales décisions juridictionnelles retenues</b> .....	849
<b>Bibliographie générale</b> .....	857