



TEXTES ET DOCUMENTS

CHARLES DEBBASCH, JACQUES BOURDON
JEAN-MARIE PONTIER, JEAN-CLAUDE RICCI

**INSTITUTIONS
ET DROIT
ADMINISTRATIFS**

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER
TEXTES ET DOCUMENTS

CHARLES DEBBASCH
JACQUES BOURDON
JEAN-MARIE PONTIER
JEAN-CLAUDE RICCI

*Institutions
et droit
administratifs*

Dr 2291 (10)4

7433 1/5



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Sommaire

LIVRE PREMIER

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

PREMIÈRE PARTIE

L'ADMINISTRATION DANS LE SYSTÈME POLITIQUE

CHAPITRE 1. Les caractères généraux des institutions administratives ...	23
1. <i>L'administration dans les Constitutions en France</i>	23
2. <i>La spécificité de l'administration publique</i>	25
1. La notion d'administration, notion unique	25
2. Les différences entre l'administration publique et l'administration privée	26
3. <i>Les définitions de l'administration publique</i>	27
1. Le double sens du terme « administration »	27
<i>a</i> / Les définitions organiques	27
<i>b</i> / Les définitions matérielles	28
<i>c</i> / Les définitions synthétiques	34
2. La définition de l'administration par ses procédés	34
3. Les définitions finalistes de l'administration	35

CHAPITRE 2. — L'autonomie des institutions administratives	36
1. L'intérêt général	36
2. Les raisons de l'autonomie administrative	39
CHAPITRE 3. — Le système administratif	41
1. Le Français fonctionnaire-né	41
2. Le « système » administratif français	42
3. La bureaucratie, caractéristique de l'administration française	42
4. Quels remèdes ?	43
1. L'administration prospective	43
2. Vers une coexistence pacifique ?	44
5. L'analyse systémique	45
CHAPITRE 4. — Le droit administratif	50
1. Les définitions du droit administratif	50
1. La définition extensive	51
2. La définition restrictive	51
3. La définition par les moyens	52
4. La définition par le but	52
5. La définition par le domaine	53
2. Les sources du droit administratif	54
3. Les caractères du droit administratif	55
1. Un droit prétorien	55
2. Un droit autonome	57
3. Un droit évolutif	58
CHAPITRE 5. — L'évolution des institutions administratives depuis 1789.	61
1. L'administration d'hier et d'aujourd'hui	61
1. Saint-Just	61
a / Critique de l'administration	61
b / Propositions	62
2. Napoléon	62
3. Tocqueville	63
4. G. Delaunay : qu'est-ce qu'administrer ?	64

2. Quelques suggestions de réforme	65
1. La suppression du ministère de l'Intérieur ?	65
2. Les entreprises publiques	66
a / Quelle est leur mission ?	66
b / Comment les financer ?	66
c / Comment les diriger ?	67
3. L'administration de 1985 vue en 1964	68
1. Ses missions	68
2. Ses obligations	68
3. Son adaptation	69

DEUXIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES TERRITORIALES

TITRE PREMIER

L'organisation administrative centrale

CHAPITRE 1. — Le Président de la République et ses services	73
1. L'évolution historique des structures administratives de la Présidence de la République	73
2. L'organisation actuelle de la présidence de la République (depuis 1974)	75
3. Evolution du budget de la présidence de la République depuis 1960.	76
4. Le Secrétariat général de la présidence de la République à l'époque du général de Gaulle (1958-1969)	77
5. Les conseils restreints	78
CHAPITRE 2. — Le Premier Ministre	79
1. La fonction administrative du Premier Ministre dans la Constitution	79
2. Le partage des pouvoirs entre le Premier Ministre et le Président de la République	79
3. Les services du Premier Ministre	82

CHAPITRE 3. — Les ministères et leurs services.....	85
1. <i>La structure de quelques gouvernements</i>	85
1. III ^e République	85
2. IV ^e République.....	86
3. V ^e République	87
<i>a</i> / Gouvernement Debré de janvier 1959	87
<i>b</i> / Gouvernement Barre des 5 et 6 avril 1978	88
2. <i>Organigramme d'un ministère : le ministère de l'Education</i>	89
CHAPITRE 4. — L'organisation administrative centrale à l'étranger..	90
1. <i>L'administration centrale britannique</i>	90
2. <i>Organisation de la présidence des Etats-Unis</i>	91
1. Les collaborateurs du Président : les secrétaires.....	91
2. Les organes de travail du Président des Etats-Unis.....	92
3. <i>L'administration centrale soviétique</i>	93
1. L'organisation administrative générale	93
2. Organigramme de l'administration centrale soviétique.....	94
3. Le « centralisme démocratique », trait distinctif de l'administration soviétique	95

TITRE II

L'organisation administrative locale

CHAPITRE 1. — Centralisation et décentralisation	97
1. <i>L'aspect juridique</i>	97
2. <i>La centralisation</i>	100
1. Est-elle nécessaire ?	100
2. Est-elle excessive ?	103
3. <i>L'aménagement de la centralisation ou la déconcentration</i>	106
1. Les raisons de la déconcentration	106
2. Les buts de la déconcentration	107
3. Les conditions de la déconcentration	108

4. Une application de la déconcentration	109
5. Les conséquences de la déconcentration.....	112
6. Les difficultés de la déconcentration	113
7. L'avenir de la déconcentration	113
4. <i>La décentralisation</i>	115
1. La notion de décentralisation	115
2. Les avantages de la décentralisation	117
3. La décentralisation, alibi politique ?	117
4. L'avenir de la décentralisation	118
<i>a</i> / Un avenir incertain ?.....	118
<i>b</i> / Un avenir prometteur ?	118
CHAPITRE 2. — La commune	121
1. <i>Qu'est-ce qu'une commune ?</i>	121
1. Philosophie de la commune	121
2. Une analyse de l'institution communale.....	122
2. <i>La gestion des communes</i>	124
1. La tutelle traditionnelle : comment fonctionne-t-elle ?.....	124
2. La modernisation de la gestion locale	125
3. <i>L'interventionnisme des collectivités locales</i>	126
1. Les textes	126
2. La jurisprudence.....	129
<i>a</i> / L'interventionnisme en cas de circonstances exceptionnelles	129
<i>b</i> / L'interventionnisme en période normale	129
CHAPITRE 3. — Le département	133
1. <i>L'ambiguïté du département</i>	133
2. <i>Le rôle du Conseil général</i>	134
1. Un bilan positif	134
2. Un garant de la démocratie locale	135
3. <i>La querelle département-région</i>	135
1. La région, union de départements ?	135
2. Région et département, un échelon de trop ?.....	136

4. <i>L'avenir du département</i>	137
5. <i>Tableau récapitulatif des attributions du département</i>	140
6. <i>L'autorité du préfet dans le département : la réforme de 1964</i>	141
7. <i>Le sous-préfet et l'arrondissement</i>	142
CHAPITRE 4. — La région	144
1. <i>Les régionalismes</i>	144
2. <i>Régionalisation et décentralisation</i>	147
3. <i>La régionalisation, remède à la centralisation</i>	148
CHAPITRE 5. — Paris et la région parisienne	150
1. <i>Régime particulier ou régime de droit commun ?</i>	150
2. <i>Un statut trop timide ?</i>	152
CHAPITRE 6. — Les caractères originaux des départements et territoires d'outre-mer	155
1. <i>La création des premiers DOM</i>	155
2. <i>Une nouvelle collectivité territoriale d'outre-mer : l'archipel de Mayotte</i>	157
1. <i>Composition et avenir du nouveau territoire</i>	157
2. <i>Organisation territoriale de Mayotte</i>	157
3. <i>Eléments de l'organisation administrative de Mayotte</i>	158

TROISIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES FONCTIONNELLES

CHAPITRE 1. — La gestion par une personne privée	161
<i>Les différents modes de gestion par une personne privée</i>	161
CHAPITRE 2. — La gestion par une personne publique	164
1. <i>La régie</i>	164
1. <i>Organisation générale de la régie</i>	164
2. <i>Pouvoirs du conseil d'exploitation</i>	164

3. <i>Statut du directeur</i>	165
4. <i>Pouvoirs du conseil municipal et du maire sur la régie</i>	165
5. <i>Budget de la régie</i>	166
2. <i>L'établissement public</i>	166
1. <i>L'établissement public, notion aux frontières imprécises</i>	166
2. <i>L'établissement public, notion d'une faible densité juridique</i>	167
3. <i>Des classements juridiques incertains</i>	168
4. <i>Des propositions de clarification</i>	169
3. <i>Les démembrements de l'administration</i>	170
CHAPITRE 3. — La gestion par une personne innommée	173
1. <i>L'origine de la difficulté : l'arrêt Bouguen</i>	173
2. <i>Un exemple d'ordre professionnel : l'Ordre des Pharmaciens</i>	173
3. <i>Un exemple de Code de déontologie</i>	177

LIVRE II

L'ACTION ET LE CONTROLE

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION ADMINISTRATIVE

TITRE PREMIER

Les types d'action administrative

CHAPITRE 1. — Le service public	187
1. <i>Les définitions doctrinales du service public</i>	187
1. <i>Les définitions organiques et matérielles</i>	187
2. <i>La définition fondée sur la prestation</i>	189
3. <i>La définition fondée sur le régime juridique</i>	189
2. <i>La notion jurisprudentielle de service public</i>	190
3. <i>La contingence du service public</i>	191

1. Le théâtre...	191
<i>a</i> / n'était pas un service public	191
<i>b</i> / est devenu un service public	192
2. La consultation juridique...	193
<i>a</i> / n'est pas un service public	193
<i>b</i> / peut être un service public	193
4. <i>Les diverses catégories de services publics</i>	194
1. Les services publics administratifs	194
2. Les services publics à caractère industriel ou commercial...	195
<i>a</i> / L'origine	195
<i>b</i> / Les critères de distinction	196
<i>c</i> / Une application	198
3. L'inexistence d'une catégorie juridique de services publics sociaux	199
<i>a</i> / La tentative	199
<i>b</i> / Le refus	200
5. <i>Une méthode pour déterminer l'existence d'un service public</i>	200
6. <i>Les règles juridiques communes à tous les services publics</i>	202
1. Le principe de continuité	202
<i>a</i> / Le principe de continuité et le droit de grève	202
<i>b</i> / Les pouvoirs du gouvernement	203
2. Le principe de mutabilité	204
3. Le principe d'égalité	205
CHAPITRE 2. — L'aide aux activités privées d'intérêt général	207
1. <i>La notion d'activité aidée</i>	207
1. Les activités réglementées	207
2. Les activités contrôlées	208
<i>a</i> / Qu'est-ce qu'une activité contrôlée?	208
<i>b</i> / Les modalités du contrôle	208
3. Les activités aidées	208
2. <i>Un exemple d'activité aidée : la prime à la conservation du sol</i>	209

CHAPITRE 3. — La police administrative	211
1. <i>La notion de police administrative</i>	211
1. La définition textuelle	211
2. Les définitions doctrinales	212
<i>a</i> / Les définitions fondées sur le régime	212
<i>b</i> / Les définitions finalistes	213
3. La distinction de la police administrative et de la police judiciaire	213
<i>a</i> / L'article 14 du Code de procédure pénale	213
<i>b</i> / Les autorités et le personnel de police judiciaire	213
<i>c</i> / La solution jurisprudentielle	214
<i>d</i> / Un critère fuyant?	215
2. <i>La notion d'ordre public</i>	216
1. L'ordre public matériel	216
2. L'ordre public moral	216
3. <i>Police générale et polices spéciales</i>	217
1. Exemples de polices spéciales	217
2. Le concours des polices	219
4. <i>Le contrôle des pouvoirs de police</i>	220

TITRE II

Les moyens juridiques de l'administration

CHAPITRE 1. — Les actes administratifs unilatéraux	223
1. <i>L'analyse des actes</i>	223
1. L'analyse organique ou formelle des actes	223
2. L'analyse matérielle des actes	225
2. <i>La hiérarchie des actes : l'exemple du statut des intendants universitaires</i>	227
3. <i>La notion de décision administrative</i>	230
1. Le cas des circulaires	230
2. Le cas des directives	232

4. <i>L'exécution forcée des décisions administratives</i>	233
5. <i>Le retrait et l'abrogation des actes administratifs</i>	235
1. <i>Le retrait</i>	235
2. <i>L'abrogation</i>	240
6. <i>Délégation de compétence et délégation de signature</i>	242
7. <i>La non-rétroactivité des actes administratifs</i>	242
CHAPITRE 2. — Les contrats administratifs	244
1. <i>Le problème du critère du contrat administratif</i>	244
1. <i>La notion de clause exorbitante</i>	244
2. <i>La participation à l'exécution du service public</i>	245
2. <i>Les modes de conclusion des contrats : un exemple d'appel d'offres</i>	248
3. <i>L'exécution des contrats</i>	251
1. <i>Le fait du prince</i>	251
2. <i>L'imprévision</i>	252
3. <i>La force majeure</i>	254

DEUXIÈME PARTIE

LA SOUMISSION DE L'ADMINISTRATION AU DROIT

TITRE PREMIER

Principes assujettissant l'administration au droit

CHAPITRE 1. — Le principe de légalité	257
1. <i>La notion de légalité</i>	257
1. <i>La définition restrictive</i>	257
2. <i>La définition extensive</i>	260
2. <i>Le contenu du bloc de légalité</i>	261
1. <i>Les conventions internationales</i>	261
<i>a / Le principe</i>	261
<i>b / L'exception : la contrariété entre une convention internationale et une loi postérieure</i>	262

2. <i>La loi</i>	266
<i>a / La promulgation</i>	266
<i>b / La publication</i>	268
3. <i>Les règles jurisprudentielles</i>	268
<i>a / La diversité des règles jurisprudentielles</i>	268
<i>b / La notion de principes généraux</i>	270
<i>c / La valeur des principes généraux</i>	271
4. <i>Les règlements</i>	274
<i>a / Le règlement autonome</i>	274
<i>b / Le règlement d'exécution des lois</i>	275
3. <i>Les exceptions à la légalité</i>	276
1. <i>L'acte de gouvernement</i>	276
2. <i>Les circonstances exceptionnelles</i>	279
3. <i>L'article 16</i>	281
CHAPITRE 2. — La responsabilité administrative	282
1. <i>Un exemple de responsabilité légale : la responsabilité du fait des vaccinations obligatoires</i>	282
2. <i>La responsabilité fixée par le juge : responsabilité fondée sur la faute et responsabilité sans faute</i>	283
1. <i>La distinction faute lourde - faute simple</i>	283
2. <i>La distinction faute de service - faute personnelle</i>	285
3. <i>La responsabilité sans faute</i>	287
4. <i>La réparation du préjudice : le montant de l'indemnité</i>	290
5. <i>Le cas d'exonération de responsabilité</i>	293
<i>a / La force majeure</i>	293
<i>b / Le cas fortuit</i>	295
<i>c / La faute de la victime</i>	296

TITRE II

Le contrôle juridictionnel de l'administration

CHAPITRE 1. — La compétence des juridictions administratives	297
1. <i>La compétence par détermination légale</i>	297
2. <i>La recherche d'un critère jurisprudentiel</i>	298

1. Le critère de la puissance publique.....	298
2. Le critère du service public.....	300
3. Le service public ou la puissance publique ?	301
4. Existe-t-il un critère du droit administratif ?.....	303
3. <i>Un nouveau critère ?</i>	304
4. <i>La résolution des difficultés tenant à la dualité des ordres de juridiction</i>	306
1. Les questions préjudicielles	306
2. Les conflits	306
CHAPITRE 2. — L'organisation juridictionnelle	311
1. <i>Les fondements de la juridiction administrative</i>	311
1. Le fondement juridique	311
2. Le fondement pratique	312
3. Une interprétation doctrinale	312
2. <i>L'organisation des juridictions administratives</i>	314
1. Le Conseil d'Etat.....	314
<i>a</i> / Les débuts	314
<i>b</i> / La réforme de 1963	315
2. Les tribunaux administratifs	316
<i>a</i> / La réforme de 1953	316
<i>b</i> / L'organisation des tribunaux administratifs	317
3. <i>Les méthodes du juge administratif</i>	318
4. <i>Le rôle de la juridiction administrative</i>	319
1. L'opinion d'un membre de la juridiction.....	319
2. L'opinion d'un représentant de la doctrine	320
CHAPITRE 3. — La procédure devant les juridictions administratives ..	321
1. <i>Les délais de recours</i>	321
2. <i>Un aspect de la procédure administrative contentieuse : la visite sur les lieux</i>	323
3. <i>Les mesures d'urgence</i>	324
4. <i>Les problèmes de la justice administrative</i>	326
5. <i>L'exécution des décisions de justice</i>	328

CHAPITRE 4. — Les recours devant les juridictions administratives	331
1. <i>Les voies de recours contre les jugements</i>	331
1. L'appel	331
2. Le recours en cassation	333
3. L'opposition	334
4. La tierce-opposition	335
2. <i>Les recours contre les actes</i>	335
1. Les divers contentieux	335
2. La distinction du plein contentieux et de l'excès de pouvoir ..	339
3. <i>Le recours pour excès de pouvoir</i>	339
1. Caractère d'ordre public.....	339
2. La présentation traditionnelle : les cas d'ouverture	342
3. La technique moderne : la distinction des causes juridiques.	349
4. L'extension des pouvoirs de contrôle du juge de l'excès de pouvoir	352
5. L'erreur manifeste d'appréciation, élément du contrôle minimum	353
INDEX DES AUTEURS	355
INDEX ALPHABÉTIQUE	358