



Précis Dalloz

# droit administratif

Jean Rivero

Huitième édition



DALLOZ

PRÉCIS DALLOZ

I 729  $\frac{3}{5}$

**DROIT  
ADMINISTRATIF**

D(33) (17)

**Jean RIVERO**

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie  
et de Sciences sociales de Paris

I 729  $\frac{4}{10}$



**DALLOZ**

11, rue Soufflot, 75240 PARIS Cedex 05

1977

# TABLE DES MATIÈRES

(Le premier chiffre renvoie au numéro du paragraphe,  
le second à la page.)

<b>Préliminaire</b> .....	1
<b>Bibliographie générale</b> .....	4

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### SECTION I. — Définitions.

#### § 1. — L'administration.

1. — Les acceptions courantes du mot.....	9
2. — A. <i>Administration et action des particuliers</i> .....	10
3. — 1° Le but de l'administration : l'intérêt public.....	10
4. — 2° Les moyens de l'action administrative : la puissance publique .....	11
5. — B. <i>L'administration dans l'ensemble des activités publiques</i> : 1° Le point de vue matériel.....	11
6. — 2° Le point de vue des organes.....	12
7. — Définition .....	13

#### § 2. — Le droit administratif.

8. — A. <i>L'administration peut n'être pas soumise au droit</i> .....	14
9. — B. <i>L'administration soumise au droit : le principe de légalité</i> .....	15
10. Les personnes morales publiques.....	16
11. — C. <i>L'administration soumise au même droit que les particuliers</i> .....	16
12. — D. <i>Le droit administratif</i> .....	17
13. — 1° Le point de vue logique.....	18
14. — 2° Le point de vue historique : la séparation des autorités administratives et judiciaires.....	18
15. — E. <i>Droit administratif et science administrative</i> .....	19
16. Définition du droit administratif.....	20

### SECTION II. — La formation historique du régime administratif français.

#### § 1. — L'œuvre de l'an VIII.

17. — A. <i>L'administration d'Ancien régime</i> .....	21
18. — B. <i>L'œuvre de la Révolution</i> .....	22
19. — C. <i>L'œuvre de l'an VIII</i> .....	22

<b>§ 2. — Les facteurs d'évolution.</b>	
20. Schéma général .....	23
21. — A. <i>De l'ordre autoritaire à la démocratie : répercussions sur le régime administratif.</i> .....	24
22. — B. <i>De l'Etat libéral à l'Etat interventionniste.</i> .....	24
23. — C. <i>Incidences réciproques des deux lignes d'évolution.</i> .....	26

**§ 3. — Les résultats de l'évolution.**

24. Vue d'ensemble .....	27
--------------------------	----

**SECTION III. — Caractères et principes fondamentaux du droit administratif.**

**§ 1. — Les caractères techniques du droit administratif.**

25. — A. <i>Le droit administratif est un droit récent.</i> .....	29
26. — B. <i>Le droit administratif n'a pas été codifié.</i> .....	29
27. — C. <i>Le droit administratif est largement jurisprudentiel.</i> .....	30

**§ 2. — Les principes fondamentaux du droit administratif.**

28. La recherche d'une notion-clef. ....	31
29. — A. <i>Le droit administratif définit par le service public.</i> ..	32
30. — B. <i>Le déclin de la notion de service public.</i> .....	32
31. — C. <i>Les solutions de remplacement.</i> .....	34
32. — D. <i>La solution proposée.</i> .....	35

**PREMIÈRE PARTIE**

**LES DONNÉES JURIDIQUES FONDAMENTALES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**

**TITRE PREMIER**

**THÉORIE GÉNÉRALE DES PERSONNES PUBLIQUES**

33. La personnalité morale en droit administratif. ....	39
---	----

**CHAPITRE PREMIER  
LA PERSONNALITÉ MORALE**

34. Le problème de la personnalité morale. ....	40
35. Les éléments de la personnalité morale. ....	41
36. Personnes morales et personnes physiques. ....	41

**CHAPITRE II**

**LES DIVERSES PERSONNES MORALES**

**§ 1. — Les personnes morales de droit privé.**

37. — A. <i>Caractères généraux</i> .....	43
38. — B. <i>Principaux types</i> .....	44

**§ 2. — Les personnes morales de droit public.**

39. — A. <i>Caractères généraux</i> .....	46
40. — B. <i>Principaux types</i> .....	46

**§ 3. — L'évolution de la distinction entre personnes morales publiques et privées.**

41. La tendance au rapprochement. ....	47
--	----

**TITRE II**

**LA RÈGLE DE DROIT**

42. Vue d'ensemble .....	51
--------------------------	----

**CHAPITRE PREMIER**

**LES SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF**

43. Définition .....	52
----------------------	----

**SECTION I. — Les sources écrites. Généralités.**

44. Énumération .....	52
45. La codification des sources écrites .....	54

**SECTION II. — La distinction de la loi et du règlement.**

46. Principe .....	55
--------------------	----

**§ 1. — La distinction classique.**

47. — A. <i>Force juridique</i> .....	56
48. — B. <i>Domaines respectifs</i> .....	56

<b>§ 2. — L'évolution de la distinction initiale.</b>	
49. — A. <i>Les règlements autonomes</i> .....	57
50. — B. <i>Les décrets-lois</i> .....	57
51. — C. <i>La Constitution de 1946</i> .....	58
<b>§ 3. — La distinction de la loi et du règlement dans la Constitution de 1958.</b>	
52. Principes généraux.....	60
53. — A. <i>Le régime normal</i> .....	61
54. — 1° Domaines respectifs de la loi et du règlement.	
a) La loi.....	61
b) Le règlement.....	61
56. — c) Sanctions de la délimitation.....	62
57. — d) Valeur pratique de la délimitation.....	62
58. — 2° Autorité respective de la loi et du règlement....	63
59. — B. <i>Les régimes exceptionnels : les ordonnances</i> ....	65
60. — 1° Les conditions de l'habilitation.....	65
61. — 2° Effets de l'habilitation.....	66
62. — 3° Force juridique des ordonnances.....	66
63. — C. <i>Les régimes exceptionnels : l'article 16</i> . 1° L'article 16 et la distinction de la loi et du règlement....	67
64. — 2° Régime juridique des actes pris en vertu de l'article 16..	67
<b>SECTION III. — Le pouvoir réglementaire.</b>	
65. — A. <i>Définition et fondement</i> .....	68
66. — B. <i>Titulaires</i> .....	69
67. — C. <i>Les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire</i> ..	70
<b>SECTION IV. — Les sources non écrites.</b>	
68. — Généralités.....	72
<b>§ 1. — La jurisprudence.</b>	
69. — Le problème de la création du droit par le juge.....	73
70. — A. <i>La technique d'élaboration de la règle jurisprudentielle</i> .....	74
71. — B. <i>Les caractères de la règle jurisprudentielle</i> .....	75
72. — C. <i>L'autorité de la règle jurisprudentielle</i> .....	75
<b>§ 2. — Les principes généraux.</b>	
73. — A. <i>Définition</i> .....	76
74. — B. <i>Caractères juridiques</i> .....	77
75. — C. <i>Autorité des principes généraux</i> .....	77

## CHAPITRE II LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ

### SECTION I. — Signification pratique du principe de légalité.

76. — A. <i>Le caractère hiérarchisé des règles de droit</i> .....	79
77. — B. <i>Caractère principalement formel de la hiérarchie des règles écrites</i> .....	80
78. — C. <i>Sources non écrites et hiérarchie des règles</i> .....	80
79. — D. <i>Hiérarchie des règles et actes particuliers</i> .....	81

### SECTION II. — Portée du principe de légalité : le pouvoir discrétionnaire.

#### § 1. — La notion de pouvoir discrétionnaire.

80. — A. <i>Pouvoir discrétionnaire et compétence liée</i> .....	82
81. — B. <i>Nécessité d'un équilibre</i> .....	83

#### § 2. — Mesure du pouvoir discrétionnaire.

82. La situation actuelle.....	83
--------------------------------	----

#### § 3. — Portée juridique du pouvoir discrétionnaire.

83. — Pouvoir discrétionnaire et légalité.....	84
--	----

### SECTION III. — Les restrictions au principe de légalité : la théorie des circonstances exceptionnelles.

84. — Le problème.....	85
85. — A. <i>Définition</i> .....	86
86. — B. <i>Quand y a-t-il « circonstances exceptionnelles » ?</i> ...	87
87. — C. <i>Effets des circonstances exceptionnelles</i> .....	87
88. — D. <i>Contrôle du juge sur les actes pris en période d'exception</i> .....	88
89. — E. <i>Portée juridique de la théorie</i> .....	88

## TITRE III LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

90. — Définition.....	91
91. — Classification des actes administratifs.....	91

CHAPITRE PREMIER  
LA DÉCISION EXÉCUTOIRE

## SECTION I. — Notions générales.

## § 1. — Définition.

92. Décision exécutoire et actes du droit privé .....	93
93. Décisions exécutoires et autres actes unilatéraux de l'administration .....	94

## § 2. — Classifications.

94. — A. <i>Le point de vue matériel</i> .....	94
95. — B. <i>Le point de vue formel</i> .....	95
96. — Décision exécutoire, circulaires, directives .....	98

## SECTION II. — Effets de la décision exécutoire.

## § 1. — La décision exécutoire modifie l'ordre juridique.

97. Le privilège du préalable .....	100
-------------------------------------	-----

## § 2. — L'exécution des décisions exécutoires.

98. Les diverses hypothèses .....	101
99. L'exécution des obligations par les particuliers .....	101
100. Conditions du recours à la contrainte .....	103

## § 3. — Durée des effets de la décision exécutoire.

101. — A. <i>L'entrée en vigueur des décisions exécutoires</i> ....	104
102. — B. <i>La fin des effets de la décision</i> .....	105
103. — — Les conditions de l'abrogation et du retrait .....	106

## SECTION III. — La validité des décisions exécutoires.

104. Les diverses formes de l'illégalité .....	108
105. Les degrés dans l'invalidité .....	109

CHAPITRE II  
LES CONTRATS ADMINISTRATIFS

106. Contrats de l'administration et contrats administratifs .....	110
107. Les principaux contrats administratifs .....	111

## SECTION I. — Caractères généraux des contrats administratifs.

## § 1. — Critères du contrat administratif.

108. Position de la question .....	113
------------------------------------	-----

109. — 1° Les parties au contrat .....	114
110. — 2° L'objet du contrat : l'exécution même du service public .....	115
111. — 3° Les clauses du contrat : la « clause exorbitante » .....	116

## § 2. — Le régime du contrat administratif.

112. Traits généraux .....	117
113. Le contentieux des contrats administratifs .....	118

## SECTION II. — La formation du contrat administratif.

## § 1. — Les limitations apportées à la liberté contractuelle.

114. — A. <i>La capacité de contracter</i> .....	119
115. — B. <i>Le choix du cocontractant</i> .....	119
116. — — 1° Les divers modes de passation des marchés ..	119
117. — — 2° Règles d'emploi de ces divers procédés .....	120

## § 2. — Les atteintes à l'égalité des contractants.

118. L'élaboration des clauses du contrat .....	121
---	-----

## SECTION III. — L'exécution des contrats administratifs.

119. Vue d'ensemble .....	122
---------------------------	-----

## § 1. — Les prérogatives de l'administration.

120. — A. <i>L'exécution normale</i> .....	123
121. — B. <i>Les sanctions en cas de faute dans l'exécution</i> ....	124

## § 2. — Le principe de l'équilibre financier du contrat.

122. — A. <i>Les droits du cocontractant</i> .....	126
123. — B. <i>Le principe de l'équilibre financier du contrat</i> ...	126
124. — — 1° La théorie du fait du prince .....	127
125. — — 2° La théorie de l'imprévision .....	128
126. — — a) Les conditions de l'imprévision .....	128
127. — — b) Effets de la situation d'imprévision .....	129
128. — — c) Fin de la situation d'imprévision .....	130

## SECTION IV. — La fin du contrat administratif.

129. — A. <i>Résiliation par l'administration</i> .....	130
130. — B. <i>Résiliation par le juge</i> .....	131

**TITRE IV**  
**LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

**CHAPITRE PREMIER**  
**LES RAISONS D'ÊTRE**  
**DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

**SECTION I. — Naissance de la juridiction administrative.**

<b>131.</b> — A. <i>Éléments de formation</i> .....	134
<b>132.</b> — B. <i>L'aspect négatif</i> .....	135
<b>133.</b> — C. <i>L'aspect positif</i> .....	135

**SECTION II. — Evolution de la juridiction administrative.**

<b>134.</b> — A. <i>Développement</i> .....	136
<b>135.</b> — B. <i>Nouvelles raisons d'être</i> .....	137

**CHAPITRE II**  
**LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINIS-**  
**TRATIVE : PROCÉDÉS DE DÉLIMITATION.**  
**LES CONFLITS DE COMPÉTENCE**  
**ET LEUR JUGEMENT**

<b>136.</b> — <i>Vue générale</i> .....	139
---	-----

**§ 1. — Le Tribunal des conflits.**

<b>137.</b> — A. <i>Composition</i> .....	140
<b>138.</b> — B. <i>Fonctionnement</i> .....	141

**§ 2. — Les divers chefs de compétence du Tribunal des conflits.**

<b>139.</b> <i>Vue d'ensemble</i> .....	141
<b>140.</b> — A. <i>Le conflit positif</i> . 1° <i>Définition</i> .....	142
<b>141.</b> — — 2° <i>Élévation du conflit</i> .....	143
<b>142.</b> — — 3° <i>Jugement du conflit</i> .....	144
<b>143.</b> — B. <i>Le conflit négatif</i> . 1° <i>Définition</i> .....	145
<b>144.</b> — 2° <i>La solution du conflit négatif</i> .....	146
<b>145.</b> — C. <i>Les « difficultés sérieuses » portant sur la compétence devant les juridictions suprêmes</i> .....	147
<b>146.</b> — D. <i>Le conflit de décisions au fond</i> . 1° <i>Position de la question</i> .....	148
<b>147.</b> — — 2° <i>Les éléments du conflit de décision</i> .....	149
<b>148.</b> — — 3° <i>La solution du conflit</i> .....	150

**CHAPITRE III**  
**LA COMPÉTENCE**  
**DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE :**  
**RÈGLES DE DÉLIMITATION**

<b>149.</b> <i>Position de la question</i> .....	151
--	-----

**SECTION I. — La compétence du Juge administratif n'excède pas le champ de l'action administrative.**

<b>150.</b> <i>Les litiges entre particuliers</i> .....	152
<b>151.</b> <i>Litiges relatifs à des autorités étrangères</i> .....	152

**§ 1. — Limites de la compétence administrative vis-à-vis du pouvoir législatif.**

<b>152.</b> <i>Le principe et les exceptions</i> .....	153
--	-----

**§ 2. — Limites de la compétence administrative vis-à-vis de l'autorité judiciaire.**

<b>153.</b> — A. <i>Organisation des services judiciaires</i> .....	155
<b>154.</b> — B. <i>Fonctionnement des services judiciaires</i> .....	156

**§ 3. — La question des actes de gouvernement.**

<b>155.</b> — A. <i>Position du problème</i> .....	156
<b>156.</b> — B. <i>La liste des actes de gouvernement</i> .....	157
<b>157.</b> — C. <i>L'interprétation de ces solutions</i> .....	158

**SECTION II. — La compétence du Juge administratif dans le champ d'action de l'autorité administrative.**

**§ 1. — Le critère principal : son évolution.**

<b>158.</b> — A. <i>Le XIX<sup>e</sup> siècle</i> .....	160
<b>159.</b> — B. <i>Le critère du service public</i> .....	161
<b>160.</b> — C. <i>La crise du critère du service public</i> .....	163
<b>161.</b> — — 1° <i>Le développement de la gestion privée</i> .....	163
<b>162.</b> — — 2° <i>Incertitudes sur la définition du service public</i> .....	164
<b>163.</b> — — 3° <i>Les hésitations de la jurisprudence</i> .....	165

**§ 2. — Le critère principal : les règles en vigueur.**

<b>164.</b> — A. <i>La directive générale : la compétence suit le fond</i> ..	167
<b>165.</b> — B. <i>Litiges relatifs aux actes juridiques de l'administration</i> .....	168
<b>166.</b> — — 1° <i>Le contentieux des décisions exécutoires</i> ..	168

167. — — 2° Le contentieux des contrats .....	169
168. — C. <i>Litiges relatifs aux activités matérielles de l'administration</i> .....	170
169. — D. <i>Litiges se rattachant au fait des choses utilisées par l'administration</i> .....	170

§ 3. — Règles de délimitation étrangères  
au critère principal : la théorie des matières réservées  
à la compétence judiciaire.

170. Origines .....	170
171. — A. <i>Compétence judiciaire rattachée à des textes</i> .....	171
172. — B. <i>Compétence judiciaire en cas de voie de fait</i> 1° La notion de voie de fait .....	172
173. — — 2° Les éléments de la voie de fait .....	172
174. — B. 3° La sanction de la voie de fait .....	173
175. — C. <i>Compétence judiciaire en cas d'emprise irrégulière</i> .....	175
176. — D. <i>Voie de fait et emprise irrégulière</i> .....	176

§ 4. — Règles de compétence résultant  
de textes particuliers.

177. Vue d'ensemble .....	176
178. — A. <i>Exceptions au profit de la compétence judiciaire</i> .....	177
179. — B. <i>Exceptions au profit de la compétence administrative</i> .....	177

SECTION III. — Les règles de compétence  
en matière de questions accessoires.

180. — A. <i>Le problème</i> .....	178
181. — B. <i>Principes de solution</i> .....	178
182. — C. <i>Règles applicables devant les juridictions non répressives</i> .....	179
183. — D. <i>Règles applicables devant les juridictions répressives</i> .....	180

CHAPITRE IV

L'ORGANISATION  
DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

SECTION I. — Principes généraux.

§ 1. — Caractères communs.

184. Traits fondamentaux .....	181
185. — A. <i>Séparation des juges administratifs et des administrateurs actifs</i> .....	182
186. — B. <i>Compétence consultative des juridictions administratives</i> .....	183

187. — C. <i>Critères de distinction des juridictions administratives</i> .....	183
---	-----

§ 2. — Structure d'ensemble.

188. — A. <i>La hiérarchie normale</i> .....	184
189. — B. <i>Les juridictions d'attribution</i> .....	185
190. — C. <i>Comparaison avec l'organisation judiciaire</i> .....	185
191. — D. <i>Le contentieux administratif de l'outre-mer</i> ....	186

SECTION II. — Le Conseil d'Etat.

192. Historique .....	187
-----------------------	-----

§ 1. — La composition du Conseil d'Etat.

193. — A. <i>La hiérarchie</i> .....	188
194. — B. <i>La carrière</i> .....	189
195. — 1° <i>Recrutement et avancement</i> .....	189
196. — 2° <i>Garanties de carrière</i> .....	190

§ 2. — L'organisation du Conseil d'Etat.

197. — A. <i>Les formations administratives</i> .....	191
198. — B. <i>Les formations contentieuses</i> .....	191
199. — C. <i>La répartition du personnel entre les formations administratives et contentieuses</i> .....	193

§ 3. — Les attributions du Conseil d'Etat.

200. — A. <i>Attributions consultatives</i> .....	193
201. — B. <i>Attributions contentieuses</i> .....	195

SECTION III. — Les tribunaux administratifs.

202. — A. <i>Historique</i> .....	199
203. — B. <i>Caractères généraux</i> .....	200
204. — C. <i>Personnel</i> .....	200
205. — D. <i>Compétence</i> .....	201

CHAPITRE V

LES RECOURS CONTENTIEUX

SECTION I. — Caractères généraux.

206. — A. <i>La distinction entre les deux types de recours</i> .....	204
207. — B. <i>Les rapports entre recours administratifs et recours contentieux</i> .....	206

## SECTION II. — Les divers types de recours contentieux.

208.	Notion générale .....	206
209.	La classification traditionnelle.....	207
210.	Importance relative des divers contentieux .....	208
211.	La distinction des recours en annulation et des recours de pleine juridiction .....	208
212.	La tendance au rapprochement des deux recours.....	210
213.	Contentieux objectif et contentieux subjectif.....	211

## CHAPITRE VI

LA PROCÉDURE DEVANT  
LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

214.	Autonomie et sources.....	212
215.	Procédure devant les juridictions administratives et procédure administrative .....	213

## SECTION I. — Caractères généraux.

216.	Énumération.....	213
------	------------------	-----

## SECTION II. — Les grandes lignes de l'instance.

## § 1. — La règle de la décision préalable.

217.	— A. Définition .....	214
218.	— B. Champ d'application .....	214
219.	— C. Modalités d'application .....	215
220.	— D. Signification de la règle.....	215

## § 2. — L'introduction de l'instance.

221.	— A. Conditions de formes et de délai.....	216
222.	— B. Représentation .....	217

## § 3. — Mesures préalables à l'instruction.

223.	— A. Le sursis à exécution.....	218
224.	— B. Les mesures d'urgence.....	220

## § 4. — L'instruction de l'affaire.

225.	— A. Schéma général.....	221
226.	— B. Les preuves.....	221
227.	— C. L'audience .....	222

## § 5. — Le jugement.

228.	— A. Forme du jugement.....	222
229.	— B. Contenu du jugement.....	223

230.	— C. Autorité du jugement.....	224
231.	— D. Exécution du jugement par l'administration.....	224

SECTION III. — Les voies de recours contre les décisions  
des juridictions administratives.

232.	— A. L'appel .....	227
233.	— B. Le recours en cassation.....	228
234.	— C. Les voies de rétractation.....	230

## CHAPITRE VII

## LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

235.	Le recours pour excès de pouvoir, sanction du principe de légalité.....	231
236.	Plan .....	232

## SECTION I. — Développement et caractères.

237.	— A. Origine et développement du recours.....	233
238.	— B. Caractères du recours.....	234

SECTION II. — Les conditions de recevabilité  
du recours pour excès de pouvoir.

## § 1. — La nature de l'acte.

239.	— A. L'acte attaqué doit être un acte administratif....	236
240.	— — 1° Les actes des personnes privées.....	236
241.	— — 2° Les actes des autorités publiques non administratives.....	236
242.	— — 3° Actes des autorités étrangères.....	237
243.	— B. L'acte attaqué doit être une décision.....	237
244.	— C. Exceptions .....	238

## § 2. — La personne du requérant.

245.	Principes .....	239
246.	La notion d'intérêt.....	240
247.	Nature de l'intérêt requis.....	240
248.	Les recours des personnes morales.....	241

## § 3. — Procédure, formes, délais.

249.	.....	242
------	-------	-----

## § 4. — Absence de recours parallèle.

250.	— A. Notion .....	242
251.	— B. Portée .....	243

## SECTION III. — Les cas d'annulation.

## § 1. — Généralités.

252. La classification traditionnelle.....	244
253. Valeur de la classification traditionnelle.....	245
254. Règles dont la méconnaissance est susceptible d'être invoquée à l'appui du recours.....	245

## § 2. — L'incompétence.

255. — A. Définition.....	246
256. — B. Formes.....	247

## § 3. — Le vice de forme.

257. — A. Définition.....	248
258. — B. Applications.....	249

## § 4. — Le détournement de pouvoir.

259. — A. Définition.....	250
260. — B. Applications.....	250
261. — C. Mise en œuvre.....	251

## § 5. — La violation de la loi.

262. — A. Définition.....	252
263. — B. Modalités.....	253
264. — C. Le contrôle des motifs. 1 <sup>o</sup> Position de la question.	253
265. — — 2 <sup>o</sup> Applications.....	254

## SECTION IV. — Le jugement du recours.

## § 1. — Les particularités de la procédure.

266. Vue d'ensemble.....	258
--------------------------	-----

## § 2. — Contenu et effets du jugement.

267. — A. Le jugement d'irrecevabilité.....	259
268. — B. Le jugement au fond.....	259

## § 3. — Les voies de recours.

269. — A. L'appel.....	261
270. — B. La tierce opposition.....	261

## TITRE V

## LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

271. Vue générale.....	263
------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER  
LES PRINCIPES GÉNÉRAUX ET LEUR ÉVOLUTIONSECTION I. — Le principe  
d'une responsabilité administrative.

272. La solution initiale : l'irresponsabilité de l'Etat.....	264
273. L'admission de la responsabilité de l'Etat.....	265
274. Justification de la solution.....	265

## SECTION II. — Le titulaire de la responsabilité.

275. — A. Position du problème.....	266
276. — B. Évolution des solutions.....	266
277. — C. La solution actuelle.....	267

## SECTION III. — Le régime de la responsabilité.

278. — A. Droit commun ou régime spécial?.....	267
279. — B. L'aménagement du régime spécial.....	268

## CHAPITRE II

LES CONDITIONS DE LA RESPONSABILITÉ  
DES PERSONNES PUBLIQUES

## SECTION I. — Le dommage.

280. Caractères généraux.....	270
281. Le problème du dommage moral.....	271

## SECTION II. — L'imputabilité.

282. — A. Le dommage doit se rattacher au fait d'une personne publique.....	273
283. — B. Détermination de la personne publique responsable.....	273

## SECTION III. — Le fait dommageable.

284. Principes généraux.....	274
------------------------------	-----

## § 1. — La faute de service.

285. — A. Définition.....	275
286. — B. Caractère concret de la faute de service.....	276
287. — C. Applications.....	276
288. — D. La preuve de la faute.....	278

## § 2. — La responsabilité sans faute.

289. — A. La responsabilité pour risque.....	279
--	-----

290. — B. *La responsabilité sans faute en dehors du risque*.. 280  
 291. — C. *Avenir de la responsabilité sans faute*..... 282

## CHAPITRE III

## LA RÉPARATION DU DOMMAGE

292. — A. *Forme de la réparation*..... 283  
 293. — B. *Modalités de l'indemnisation*..... 283  
 294. — C. *Date d'évaluation du préjudice*..... 284  
 295. — D. *Calcul de l'indemnité*..... 284

## CHAPITRE IV

LA RESPONSABILITÉ DES AGENTS  
 POUR FAUTE PERSONNELLE ET SES RAPPORTS  
 AVEC LA RESPONSABILITÉ  
 DES PERSONNES PUBLIQUES

## § 1. — La notion de faute personnelle.

296. — A. *Définition* ..... 286  
 297. — B. *Conséquences juridiques*..... 287

## § 2 — Les rapports entre la responsabilité personnelle des agents et celle des personnes publiques.

298. — A. *Le point de départ* ..... 288  
 299. — B. *Le cumul des fautes*..... 288  
 300. — C. *Le cumul des responsabilités*..... 288  
 301. — D. *Le résultat de l'évolution*..... 289  
 302. — E. *Les conséquences pratiques du cumul*..... 289  
 303. — F. *Le problème des actions récursoires*..... 289

## CHAPITRE V

CHAMP D'APPLICATION  
 DU RÉGIME DE DROIT COMMUN  
 DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE.

304. *Position du problème*..... 292

## SECTION I. — La responsabilité de l'Etat en dehors de l'action du pouvoir exécutif.

## § 1. — Responsabilité à raison des actes du pouvoir législatif.

305. — A. *Activités des services du Parlement*..... 292  
 306. — B. *La responsabilité du fait des lois*..... 293

## § 2. — Responsabilité du fait de l'activité Juridictionnelle.

307. *Évolution et solutions actuelles*..... 295

## SECTION II. — Les limites à l'application du droit commun de la responsabilité administrative dans le domaine de l'exécutif.

308. — A. *Les survivances de l'irresponsabilité*..... 298  
 309. — B. *La responsabilité de la puissance publique dans les conditions du droit privé*..... 298  
 310. — C. *Les régimes spéciaux de responsabilité*..... 299  
 311. — — *Le régime de la responsabilité pour dommages causés par les émeutes*..... 300  
 312. — — *Le régime de la responsabilité à raison des dommages causés à ou par des élèves de l'enseignement public*..... 301  
 313. — D. *La responsabilité à raison des dommages causés par les travaux publics*..... 302

## DEUXIÈME PARTIE

## L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

314. *Vue d'ensemble* ..... 303

TITRE PREMIER  
PRINCIPES GÉNÉRAUXCHAPITRE PREMIER  
CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

## SECTION I. — Caractères généraux.

## § 1. — La centralisation.

315. — A. *La centralisation appliquée aux collectivités locales* ..... 306  
 316. — B. *La centralisation, système d'organisation de l'administration d'Etat*..... 307  
 317. — C. *La déconcentration, modalité de la centralisation*..... 307

## § 2. — La décentralisation.

318. — A. *La décentralisation appliquée aux collectivités locales. 1° Éléments*..... 308

319. — — 2° Définition .....	308
320. — — 3° Modalités.....	309
321. — — 4° Limites .....	309
322. — B. <i>La décentralisation appliquée à l'administration d'Etat</i> .....	310
§ 3. — <b>Le contrôle administratif en régime de centralisation et en régime décentralisé.</b>	
323. Contrôle et tutelle.....	310
324. — A. <i>Le contrôle hiérarchique</i> .....	311
325. — B. <i>Le contrôle de tutelle. 1° Caractères généraux</i> ...	311
326. — — 2° L'autorité de tutelle.....	312
327. — — 3° Les procédés de la tutelle .....	313
328. — — 4° Les recours en matière de tutelle.....	314

SECTION II. — **Signification de la centralisation et de la décentralisation.**

329. Eléments du problème.....	315
--------------------------------	-----

SECTION III. — **Centralisation et décentralisation dans l'évolution du régime administratif français.**

§ 1. — **La tradition centralisatrice de l'administration française.**

330. Force des facteurs de centralisation en France.....	317
--	-----

§ 2. — **Les régimes politiques successifs et la décentralisation.**

331. — A. <i>La Révolution</i> .....	318
332. — B. <i>Le régime administratif de l'an VIII</i> .....	318
333. — C. <i>Le mouvement décentralisateur</i> .....	318
334. — D. <i>Retour à la centralisation</i> .....	319

§ 3. — **La situation actuelle.**

335. — A. <i>Les affirmations décentralisatrices</i> .....	319
336. — B. <i>Force de la centralisation</i> .....	320

CHAPITRE II

LES CADRES TERRITORIAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

337. Collectivités et circonscriptions.....	322
---	-----

§ 1. — **Les subdivisions traditionnelles.**

338. Origines.....	323
339. Le département.....	324

340. Les circonscriptions subordonnées au département..	324
341. La commune, collectivité et circonscription.....	325

§ 2. — **La région.**

342. — A. <i>La critique du département</i> .....	325
343. — B. <i>L'évolution vers la région : 1° Les circonscriptions régionales spécialisées</i> .....	326
344. — — 2° <i>La première expérience régionale (1941-1946)</i> .....	327
345. — — 3° <i>Les projets de réforme</i> .....	327
346. — — 4° <i>Valeur de ces projets</i> .....	327
347. — C. <i>De la circonscription d'action régionale à la région</i> .....	328

TITRE II

L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

348. Vue d'ensemble.....	331
--------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER

LES ORGANES CENTRAUX DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

SECTION I. — **Les organes suprêmes de l'administration d'Etat.**

349. — A. <i>Les compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre</i> .....	333
350. — B. <i>Les services rattachés au Premier ministre</i> .....	334

SECTION II. — **L'organisation centrale des ministères.**

351. Vue d'ensemble.....	335
--------------------------	-----

§ 1. — **Le ministre.**

352. — A. <i>Statut</i> .....	336
353. — B. <i>Attributions</i> .....	337
354. — C. <i>La forme des décisions des ministres</i> .....	338

§ 2. — **L'administration centrale.**

355. — A. <i>Le cabinet</i> .....	339
356. — B. <i>L'administration centrale proprement dite</i> .....	340
357. — C. <i>Les organismes consultatifs</i> .....	340
358. — D. <i>Les corps d'inspection et de contrôle</i> .....	342

SECTION III. — **Le Médiateur.**

359. — .....	342
--------------	-----

**CHAPITRE II**  
**LES ORGANES LOCAUX**  
**DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT**

**SECTION I. — Les services extérieurs des ministères.**

<b>360.</b> Organisation générale.....	346
--	-----

**SECTION II. — Le préfet.**

<b>361.</b> Origines et évolution.....	347
--	-----

**§ 1. — Le statut des préfets.**

<b>362.</b> Données du problème.....	348
<b>363.</b> — A. <i>Le corps préfectoral</i> .....	348
<b>364.</b> — B. <i>La carrière préfectorale</i> .....	349

**§ 2. — Attributions des préfets.**

<b>365.</b> Vue d'ensemble.....	350
<b>366.</b> — A. <i>Le préfet, représentant de l'Etat dans le département</i> .....	350
<b>367.</b> — B. <i>Le préfet, représentant du gouvernement</i> .....	351
<b>368.</b> — C. <i>Le préfet, organe de l'administration générale</i> ...	351
<b>369.</b> — D. <i>Le préfet, organe de coordination des services de l'Etat</i> .....	352
<b>370.</b> — E. <i>Les actes du préfet</i> .....	353

**§ 3. — Les collaborateurs du préfet.**

<b>371.</b> Vue d'ensemble.....	353
---------------------------------	-----

**§ 4. — Le préfet de région.**

<b>372.</b> — A. <i>Rôle et moyens d'action</i> .....	355
<b>373.</b> — B. <i>Les organes placés auprès du préfet de région</i> ....	356

**TITRE III**  
**LES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES**

**CHAPITRE PREMIER**  
**L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**  
**DE LA COMMUNE**

**SECTION I. — Généralités.**

**§ 1. — La collectivité communale.**

<b>374.</b> — A. <i>La réalité communale</i> .....	358
<b>375.</b> — B. <i>Caractères juridiques de la commune</i> .....	359

**§ 2. — Évolution du régime des communes.**

<b>376.</b> — A. <i>Jusqu'à l'an VIII</i> .....	360
<b>377.</b> — B. <i>La centralisation de l'an VIII</i> .....	361
<b>378.</b> — C. <i>Les étapes de la décentralisation</i> .....	361
<b>379.</b> — D. <i>Le renouvellement des problèmes de la commune</i>	362
<b>380.</b> — E. <i>Le régime actuel</i> .....	362

**SECTION II. — Le conseil municipal.**

**§ 1. — Composition.**

<b>381.</b> — A. <i>L'éligibilité</i> .....	363
<b>382.</b> — B. <i>L'opération électorale</i> .....	363
<b>383.</b> — C. <i>Le renouvellement des conseils</i> .....	365

**§ 2. — Fonctionnement.**

<b>384.</b> — A. <i>Organisation intérieure</i> .....	365
<b>385.</b> — B. <i>Régime des réunions</i> .....	365
<b>386.</b> — C. <i>Les délibérations</i> .....	366

**§ 3. — Attributions.**

<b>387.</b> — A. <i>Champ d'action du conseil municipal : 1° La notion d'affaires de la commune</i> .....	366
<b>388.</b> — — 2° <i>Limitations légales à la compétence du conseil</i> .....	367
<b>389.</b> — <i>Les initiatives des communes dans l'ordre économique</i> .....	367
<b>390.</b> — B. <i>Les modalités de l'action de la commune</i> .....	369
<b>391.</b> — C. <i>Les moyens d'action de la commune. 1° Le budget communal</i> .....	370
<b>392.</b> — — 2° <i>Les biens et intérêts de la commune</i> .....	372

## § 4. — La tutelle sur le conseil municipal.

393. — A. Tutelle sur les personnes.....	372
394. — B. Tutelle sur les actes.....	373

## SECTION III. — Le maire.

395. Maire et adjoints.....	374
-----------------------------	-----

## § 1. — Statut.

396. — A. Désignation.....	375
397. — B. Durée du mandat.....	376
398. — C. Rémunération.....	376

## § 2. — Attributions.

399. — A. Le maire, agent de l'Etat.....	377
400. — B. Le maire, agent de la commune.....	377
400 bis. — C. Les responsabilités nées de l'activité du maire.....	378

## § 3. — Contrôles exercés sur le maire.

401. ....	378
-----------	-----

## SECTION IV. — Dérogations au régime municipal de droit commun.

402. Vue d'ensemble.....	379
402 bis. — A. La fusion des communes.....	382
403. — B. Le syndicat de communes.....	383
404. — C. Le district.....	384
405. — D. La communauté urbaine.....	386
405 bis. — Le regroupement systématique : la loi du 16 juillet 1971.....	388

## CHAPITRE II

## LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE

## SECTION I. — Le conseil général.

## § 1. — Composition.

408. — A. Election.....	390
407. — B. Renouvellement.....	390

## § 2. — Fonctionnement.

408. — A. Organisation intérieure.....	390
409. — B. Régime des réunions.....	391
410. — C. Les délibérations.....	391

## § 3. — Attributions.

411. — A. Les interventions du département.....	391
412. — B. Biens et intérêts du département.....	392
413. — C. Attributions diverses.....	392
414. — D. Le budget départemental.....	392

## § 4. — La tutelle sur le conseil général.

415. — A. Sur les personnes.....	393
416. — B. Sur les actes.....	393

## SECTION II. — L'exécutif départemental.

417. — A. Le problème.....	394
418. — B. Le préfet, organe exécutif du département.....	395

## SECTION III. — La commission départementale.

419. — A. Raisons d'être.....	395
420. — B. Composition.....	395
421. — C. Fonctionnement.....	395
422. — D. Attributions.....	396
423. — E. Contrôles exercés sur la commission.....	396

## SECTION IV. — Les organismes interdépartementaux.

424. — Les solutions traditionnelles.....	397
---	-----

## CHAPITRE III

## LA RÉGION

425. — A. Les organes régionaux.....	398
426. — B. Les compétences régionales.....	400

## CHAPITRE IV

## PARIS ET L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

427. — A. L'évolution.....	402
428. — B. Les collectivités de la région parisienne.....	403
429. — C. Le régime de Paris.....	405
430. — D. L'administration régionale.....	407

## TROISIÈME PARTIE

LES FORMES  
DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

431. — Vue d'ensemble ..... 409  
432. — Evolution ..... 409

## TITRE PREMIER

## LES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES

## CHAPITRE PREMIER

## LA POLICE ADMINISTRATIVE

433. Définition ..... 412

## § 1. — Les buts de la police administrative.

434. — A. Caractère préventif de la police administrative... 413  
435. — B. L'ordre public ..... 414

## § 2. — Les procédés de police.

436. — A. Police générale et polices spéciales ..... 415  
437. — B. Les procédés de la police générale ..... 416

## § 3. — L'aménagement du pouvoir de police.

438. — A. Principes ..... 416  
439. — B. Les diverses autorités de police ..... 417  
440. — C. Le concours des compétences de police ..... 418

## § 4. — Les limites du pouvoir de police.

441. — A. Principe de légalité et pouvoir de police ..... 419  
442. — B. Les formes du contrôle juridictionnel de la police . 421  
443. — C. Extensions exceptionnelles du pouvoir de police .. 422

## CHAPITRE II

## LE SERVICE PUBLIC : THÉORIE GÉNÉRALE

444. Place du service public dans l'action administrative .. 424

## SECTION I. — Définition.

## § 1. — Les diverses acceptations reçues.

445. — A. Définition organique et définition matérielle .... 424

446. — B. Le service public, régime juridique..... 425  
447. — C. Les rapports entre ces trois définitions ..... 425  
448. — D. Conséquences de leur dissociation ..... 426  
449. — E. Les éléments communs ..... 426

## § 2. — Le service public et l'intérêt général.

450. — A. Le principe ..... 427  
451. — B. Conséquences ..... 427  
452. — C. L'appréciation de l'intérêt général ..... 428  
453. — D. Les degrés dans les exigences de l'intérêt général.. 428

## § 3. — Le service public relève d'une personne publique.

454. Le principe ..... 429  
455. Applications : 1° La création du service ..... 429  
456. — 2° La gestion du service ..... 430

## SECTION II. — Le régime juridique des services publics.

457. Unité et diversité..... 430

§ 1. — La conception classique :  
le service public défini par la gestion publique.

458. — A. Le régime juridique spécial..... 430  
459. — B. Evolution ..... 431  
460. — C. Régime juridique des services publics proprement  
dits ..... 431  
461. — D. Régime juridique des services publics industriels  
et commerciaux ..... 431  
462. — E. Conclusion..... 433

## § 2. — Les principes fondamentaux du service public.

463. — A. La continuité du service public ..... 434  
464. — B. La possibilité de modifier le régime du service ... 435  
465. — C. L'égalité de tous devant le service ..... 435

## SECTION III. — Les divers types de services publics.

466. Les classifications possibles..... 436

## CHAPITRE III

L'AIDE DE L'ADMINISTRATION  
AUX ACTIVITÉS PRIVÉES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

467. — A. Raisons d'être ..... 438  
468. — B. Modalités..... 438  
469. — C. Contreparties..... 440

**TITRE II**  
**LES ORGANES DE GESTION DES ACTIVITÉS**  
**DE L'ADMINISTRATION**

470. Vue d'ensemble ..... 443

**CHAPITRE PREMIER**  
**LES SERVICES EN RÉGIE**

471. Traits communs ..... 445  
472. Principales catégories ..... 445

**CHAPITRE II**  
**LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC**

**§ 1. — Caractères généraux.**

473. Définition ..... 447  
474. Champ d'application et évolution ..... 448  
475. Problèmes fondamentaux ..... 450

**§ 2. — L'acte de concession.**

476. — A. *Formes* ..... 451  
477. — B. *Nature juridique* ..... 451

**§ 3. — Les obligations du concessionnaire.**

478. — A. *Contenu* ..... 452  
479. — B. *Sanctions* ..... 453

**§ 4. — Les droits du concessionnaire.**

480. — A. *Droits afférents à la gestion du service* ..... 453  
481. — B. *Droits pécuniaires* ..... 454

**§ 5. — Le contentieux de la concession.**

482. Règles générales ..... 455

**§ 6. — La fin de la concession.**

483. Les diverses hypothèses ..... 456

**CHAPITRE III**  
**L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC**  
**ET L'ENTREPRISE PUBLIQUE**

**SECTION I. — Evolution.**

484. — A. *La conception classique de l'établissement public* ..... 458  
485. — B. *La désagrégation de la conception classique* ..... 459  
486. — — 1° *La différenciation du régime* ..... 460  
487. — — 2° *La désagrégation de la définition* ..... 460  
488. — — 3° *L'apparition de nouvelles catégories de personnes publiques* ..... 462  
489. — C. *Les résultats de l'évolution* ..... 463

**SECTION II. — L'établissement public classique.**

**§ 1. — Caractères généraux.**

490. — A. *L'établissement public est une personne morale* ..... 465  
491. — B. *C'est une personne morale de droit public* ..... 465  
492. — C. *C'est une personne morale assumant la gestion d'un service public* ..... 467

**§ 2. — Régime juridique.**

493. — A. *Caractères généraux* ..... 468  
494. — B. *Régime administratif* ..... 468  
495. — C. *Régime patrimonial et financier* ..... 469

**§ 3. — Modalités.**

496. Établissements publics administratifs, scientifiques et culturels, industriels et commerciaux ..... 470

**SECTION III. — Les entreprises publiques.**

**§ 1. — Origines.**

497. Entreprises publiques et entreprises nationalisées ..... 472  
498. L'opération de nationalisation : 1° *Définition* ..... 472  
499. — 2° *Modalités* ..... 473  
500. — 3° *Applications* ..... 474

**§ 2. — Règles générales.**

501. — A. *La soumission de principe au droit privé* ..... 475  
502. — B. *Le caractère public des entreprises* ..... 476  
503. — C. *Les entreprises publiques et la qualité de commerçant* ..... 478

## § 3. — Modalités.

504.	— A. <i>Entreprises assurant ou non la gestion d'un service public</i> .....	478
505.	— B. <i>Entreprises issues ou non d'une nationalisation</i> ..	479
506.	— C. <i>Classification d'après la qualification juridique des entreprises</i> .....	479
507.	— D. <i>Entreprises publiques concessionnaires</i> .....	480
508.	Conclusion .....	481

## CHAPITRE IV

## LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE MIXTE

509.	— A. <i>Le procédé</i> .....	482
510.	— B. <i>Les buts</i> .....	482
511.	— C. <i>La mise en œuvre</i> .....	483
512.	— D. <i>Régime juridique</i> .....	484
513.	— E. <i>Entreprise d'économie mixte et service public</i> ....	484
514.	— F. <i>Économie mixte et entreprise publique</i> .....	485

## CHAPITRE V

## LES ORDRES PROFESSIONNELS

515.	— A. <i>Origine et raison d'être</i> .....	486
516.	— B. <i>Caractères généraux</i> .....	487
517.	— C. <i>Structure</i> .....	487
518.	— D. <i>Attributions</i> .....	487
519.	— E. <i>Nature et régime juridiques</i> .....	488

## CONCLUSION GÉNÉRALE

520.	— .....	491
521.	— <i>Le droit administratif contesté</i> .....	491
522.	— <i>Le rayonnement international du droit administratif français</i> .....	492
523.	— <i>Valeur du système</i> .....	493
524.	— <i>Les progrès désirables</i> .....	494

INDEX ALPHABÉTIQUE .....	497
--------------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES .....	505
--------------------------	-----