

MARCEL WALINE

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris

PRÉCIS
de
DROIT
ADMINISTRATIF

ORGANISATION ADMINISTRATIVE
ACTES ADMINISTRATIFS
JUSTICE ADMINISTRATIVE
MODES D'ACTION DE L'ADMINISTRATION
THÉORIE GÉNÉRALE DES CONTRATS ADMINISTRATIFS
THÉORIE GÉNÉRALE DES SERVICES PUBLICS
RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

ÉDITIONS MONTCHRESTIEN

160, RUE SAINT-JACQUES - PARIS (V^o)

MARCEL WALINE

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris

PRÉCIS
de
DROIT
ADMINISTRATIF

DR 427

ORGANISATION ADMINISTRATIVE
ACTES ADMINISTRATIFS
JUSTICE ADMINISTRATIVE
MODES D'ACTION DE L'ADMINISTRATION
THÉORIE GÉNÉRALE DES CONTRATS ADMINISTRATIFS
THÉORIE GÉNÉRALE DES SERVICES PUBLICS
RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE



ÉDITIONS MONTCHRESTIEN
160, RUE SAINT-JACQUES - PARIS (V^e)

1919/4

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

(Dans cette table, les chiffres renvoient aux pages.)

AVANT-PROPOS ET NOTE BIBLIOGRAPHIQUE	1
NOTE BIBLIOGRAPHIQUE GÉNÉRALE	3
INTRODUCTION. — Chapitre premier. — NOTIONS GÉNÉRALES	7
<i>Chapitre II. — PARTICULARITÉS DU DROIT ADMINISTRATIF EN FRANCE</i>	<i>22</i>
Section I. — Pourquoi il y a en France deux ordres de juridictions	27
Section II. — Conséquences, sur l'évolution des règles de fond du droit, de l'existence d'une juridiction administrative	37
<i>Chapitre III. — DOMAINE D'APPLICATION DU DROIT ADMINISTRATIF</i>	<i>40</i>
Section I. — Autorité qualifiée pour délimiter les compétences respectives des juridictions administrative et judiciaire	42
§ 1. — Le Tribunal des conflits	44
§ 2. — Les conflits d'attributions	46
Section II. — Répartition des compétences entre les juridictions adminis- trative et judiciaire	54
Sous-Section I. — Litiges entre personnes de droit privé	54
Sous-Section II. — Annulation et appréciation de légalité d'un acte administratif	56
§ 1. — Annulation d'un acte administratif	56
§ 2. — Interdiction générale aux tribunaux judiciaires d'appré- cier, même incidemment, la légalité des actes administratifs ..	56
§ 3. — L'exception d'illégalité devant les tribunaux répressifs..	59
§ 4. — Plénitude de juridiction du juge fiscal	61
Sous-Section III. — Les compétences en matière d'interprétation des actes administratifs	61
Sous-Section IV. — L'exercice, par une collectivité publique, d'une activité semblable aux activités privées	64
§ 1. — Le pseudo-critère du service public	64
§ 2. — Analyse sommaire des solutions jurisprudentielles	67
Sous-Section V. — L'autorité judiciaire est gardienne des libertés publiques	73
§ 1. — Libertés publiques proprement dites	73
§ 2. — Propriété privée	75
§ 3. — Etat des personnes	78
Sous-Section VI. — Textes de loi formels	79
<i>Chapitre IV. — ASPECTS ACTUELS DU DROIT ADMINISTRATIF</i>	<i>82</i>

PREMIÈRE PARTIE

LES SOURCES DES RÈGLES DU DROIT ADMINISTRATIF

TITRE PREMIER

DROIT ÉCRIT

<i>Chapitre premier.</i> — SOURCES ET OBJET DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE	98
<i>Chapitre II.</i> — RAPPORTS DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT	104
Section I. — Domaines respectifs de la loi et du règlement	104
Section II. — Situation respective des lois et des règlements	112
Section III. — Sanction des règlements	113

TITRE II

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Section I. — Les tribunaux administratifs	118
§ 1. — Organisation	118
§ 2. — Compétence	120
Section II. — Les autres juridictions administratives non souveraines... ..	123
§ 1. — Les conseils du contentieux administratif	123
§ 2. — Juridictions soumises au contrôle de cassation du Conseil d'Etat	123
Section III. — Le Conseil d'Etat	133
§ 1. — Composition du Conseil d'Etat	134
§ 2. — Attributions du Conseil d'Etat	137
Section IV. — Effets de la réforme de 1953	146
<i>Chapitre II.</i> — LES RECOURS CONTENTIEUX	148
Section I. — Notion de recours contentieux	148
Section II. — Les différents recours du contentieux administratif	153
Section III. — La liaison du contentieux	157
§ 1. — La règle de la décision préalable	157
§ 2. — Délai de recours	161
<i>Chapitre III.</i> — COMMENT JUGENT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	170
Section I. — Qualité pour présenter requête, représentation des parties et frais de justice	171
§ 1. — Représentation des parties devant les tribunaux administratifs	171
§ 2. — Représentation des parties devant le Conseil d'Etat.....	172

Section II. — L'intervention.....	173
Section III. — Caractère inquisitoire de la procédure.....	174
Section IV. — Application des principes fondamentaux de la procédure..	174
Section V. — Caractères originaux de la procédure devant les juridictions administratives	175
§ 1. — Caractère écrit de la procédure.....	175
§ 2. — Intervention dans la procédure, d'un commissaire de gouvernement	176
§ 3. — L'instruction des affaires	177
§ 4. — Autorité de chose jugée	178
§ 5. — Les procédures d'urgence	179
§ 6. — Le sursis à exécution	180
§ 7. — Le jugement	181
Section VI. — Les voies de recours contre les décisions des juridictions administratives.....	182
§ 1. — Voies de rétractation	182
§ 2. — L'appel.....	183
§ 3. — Le pourvoi en cassation	186
Section VII. — La séparation de la juridiction administrative et de l'administration	190
§ 1. — Absence d'immixtion du juge dans l'administration.....	191
§ 2. — Pourquoi et comment assurer le respect, par l'administration, de la chose jugée par les juridictions administratives.....	194

DEUXIÈME PARTIE

SUJETS DU DROIT ADMINISTRATIF

(L'organisation administrative)

<i>Chapitre premier.</i> — NOTIONS SUR LA PERSONNALITÉ MORALE.....	200
<i>Chapitre II.</i> — NOTIONS SOMMAIRES SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT	211
Section I. — Les ministres.....	211
Section II. — Les départements ministériels.....	215
<i>Chapitre III.</i> — LA DÉCENTRALISATION	217
Section I. — Distinction de la décentralisation et de la déconcentration..	219
Section II. — Avantages et inconvénients de la déconcentration et de la décentralisation	220
Section III. — Procédés par lesquels se réalise la décentralisation.....	223
Section IV. — Notions sommaires sur l'histoire de la décentralisation en France	224
<i>Chapitre IV.</i> — LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES SANS DÉCENTRALISATION	228
Section I. — Les circonscriptions administratives spéciales	228
Section II. — L'arrondissement	229

<i>Chapitre V. — LA COMMUNE</i>	232
Section I. — <i>Le conseil municipal</i>	234
§ 1. — Composition du conseil municipal	234
§ 2. — Fonctionnement du conseil municipal	239
§ 3. — Attributions du conseil municipal	241
§ 4. — Finances communales	247
§ 5. — Recours contre les délibérations du conseil municipal	253
Section II. — <i>La municipalité</i>	255
§ 1. — Le maire	255
§ 2. — Les adjoints	259
<i>Chapitre VI. — LE DÉPARTEMENT</i>	261
Section I. — <i>Le département considéré comme circonscription administrative</i>	264
§ 1. — Le préfet	264
§ 2. — Les auxiliaires du préfet	271
Section II. — <i>Le département, personne morale décentralisée</i>	272
§ 1. — Le conseil général	272
§ 2. — Le préfet, organe exécutif du département	276
§ 3. — La commission départementale	277
<i>Chapitre VII. — LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS</i>	278
Section I. — <i>L'établissement public est une personne de droit administratif</i>	281
§ 1. — Etablissement public et établissement d'utilité publique	283
§ 2. — Etablissement public et société nationale	285
Section II. — <i>L'établissement public est une personne décentralisée</i>	287
Section III. — <i>Spécialité de l'établissement public</i>	289
<i>Chapitre VIII. — LA GESTION DES INTÉRÊTS COMMUNS A PLUSIEURS COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	291
Section I. — <i>Le syndicat de communes</i>	291
Section II. — <i>Le district urbain</i>	294
Section III. — <i>La communauté urbaine</i>	295
<i>Chapitre IX. — LA RÉGION PARISIENNE</i>	301
Section I. — <i>La ville de Paris</i>	302
Section II. — <i>La région parisienne</i>	303
§ 1. — Le nouveau découpage en départements	303
§ 2. — Le district de la région parisienne	304
<i>Chapitre X. — LES ORDRES PROFESSIONNELS</i>	306
<i>Chapitre XI. — CONTRÔLE ADMINISTRATIF SUR LES PERSONNES DÉCENTRALISÉES</i>	309

TROISIÈME PARTIE

LES ACTES ADMINISTRATIFS

TITRE PREMIER

ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

<i>Chapitre premier. — CONDITIONS DE VALIDITÉ DE L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL</i>	324
Section I. — <i>Inexistence, nullité absolue et nullité relative des actes administratifs</i>	325
§ 1. — L'inexistence	325
§ 2. — Y a-t-il en droit administratif des nullités relatives ?	326
Section II. — <i>Cas de nullité des actes administratifs</i>	326
Sous-Section I. — <i>Illégalité des actes administratifs</i>	327
§ 1. — Pouvoir discrétionnaire et compétence liée	327
§ 2. — L'incompétence	329
§ 3. — Le vice de forme	333
§ 4. — La violation de la règle de droit de fond	336
§ 5. — Le défaut de motif légal	343
§ 6. — Le détournement de pouvoir	346
Sous-Section II. — <i>La violation de la moralité administrative est-elle un cas de nullité d'un acte ?</i>	352
Section III. — <i>Voies de droit ouvertes aux intéressés contre un acte administratif illégal</i>	354
§ 1. — Conditions de recevabilité	355
§ 2. — Procédure	373
§ 3. — Pouvoirs du juge	374
§ 4. — Effets de la décision	374
§ 5. — Voies de recours	376
Sous-Section II. — <i>Constatation de nullité d'un acte administratif par voie incidente ou par voie d'exception</i>	377
§ 1. — L'illégalité, moyen à l'appui d'un recours	377
§ 2. — Les exceptions d'illégalité	378
<i>Chapitre II. — EFFETS DES ACTES ADMINISTRATIFS</i>	380
Section I. — <i>Entrée en vigueur des actes administratifs</i>	380
Section II. — <i>Effets de l'acte administratif</i>	380
Section III. — <i>Sanctions de l'acte administratif</i>	382
§ 1. — Les sanctions administratives	382
§ 2. — L'exécution d'office	384
Section IV. — <i>Comment les actes administratifs perdent-ils vigueur ?</i>	385
§ 1. — La révocation des actes administratifs	386
§ 2. — Les rectificatifs	389

TITRE II

LES CONTRATS ADMINISTRATIFS

<i>Chapitre premier.</i> — DISTINCTION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS ET DES CONTRATS DE DROIT PRIVÉ	391
<i>Chapitre II.</i> — LES DIFFÉRENTS CONTRATS ADMINISTRATIFS	395
<i>Chapitre III.</i> — LA CONCLUSION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS	403
Section I. — <i>Les marchés par adjudication</i>	406
§ 1. — L'adjudication ouverte	406
§ 2. — L'adjudication restreinte	409
Section II. — <i>Les appels d'offres</i>	409
Section III. — <i>Les marchés de gré à gré</i>	410
Section IV. — <i>Règles relatives aux marchés des personnes de droit public autres que l'Etat et les établissements publics nationaux</i>	411
Section V. — <i>Sanctions des règles sur la conclusion des marchés</i>	412
Section VI. — <i>Approbation des marchés</i>	413
Section VII. — <i>Les pièces du marché</i>	413
Section VIII. — <i>Conditions de validité des contrats administratifs</i>	415
<i>Chapitre IV.</i> — EFFETS DES CONTRATS	417
Section I. — <i>Effets à l'égard des tiers</i>	417
Section II. — <i>Effets entre les parties</i>	417
§ 1. — Pouvoir de l'administration de modifier unilatéralement les obligations de l'autre partie	417
§ 2. — Pouvoir de l'administration de sanctionner elle-même les fautes de ses cocontractants	418
<i>Chapitre V.</i> — LES DROITS DU COCONTRACTANT	422
Section I. — <i>La rémunération du concessionnaire</i>	422
Section II. — <i>Le droit au prix dans les marchés</i>	422
Section III. — <i>Les indemnités</i>	425
Section IV. — <i>Les clauses de variation de prix et l'indexation des tarifs</i> ..	429
<i>Chapitre VI.</i> — COMMENT PRENNENT FIN LES CONTRATS ADMINISTRATIFS	431
<i>Chapitre VII.</i> — LES QUASI-CONTRATS	435

QUATRIÈME PARTIE

NOTIONS SOMMAIRES SUR LES POUVOIRS DE POLICE

Section I. — <i>But de la police</i>	440
Section II. — <i>Autorités de police</i>	441
Section III. — <i>Limites des pouvoirs de police</i>	444
§ 1. — Règles applicables en temps normal	444
§ 2. — Extension des pouvoirs de police dans les circonstances exceptionnelles	448

CINQUIÈME PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE DU SERVICE PUBLIC

TITRE PREMIER

LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

<i>Chapitre premier.</i> — LA CONDITION DE BUT	457
<i>Chapitre II.</i> — LA CONDITION DE « HAUTE DIRECTION DES GOUVERNANTS »	459
<i>Chapitre III.</i> — L'ÉLÉMENT D'ENTREPRISE EST-IL ESSENTIEL A LA NOTION DE SERVICE PUBLIC ?	462
Section I. — <i>Le service public sans aléa financier pour la collectivité publique</i>	462
Section II. — <i>Le service public sans organisation publique</i>	464
<i>Chapitre IV.</i> — LE SERVICE PUBLIC CARACTÉRISÉ PAR LA SOUMISSION AUX RÈGLES DU DROIT PUBLIC	466

TITRE II

CLASSIFICATION DES SERVICES PUBLICS

TITRE III

L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR CRÉER, ORGANISER
OU SUPPRIMER UN SERVICE PUBLIC

TITRE IV

LES MODES D'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

<i>Chapitre premier.</i> — LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC	478
Section I. — <i>La notion de concession de service public</i>	478
§ 1. — Concession de service public et contrats de droit privé	478
§ 2. — Distinction de la concession de service public et des autres contrats administratifs	479
Section II. — <i>La conclusion du contrat de concession de service public</i> ..	480
§ 1. — Choix du concessionnaire	480
§ 2. — Formation du contrat	481
§ 3. — Le contenu du contrat	482
§ 4. — Action en nullité du contrat	482
Section III. — <i>Les obligations du concessionnaire</i>	482
Section IV. — <i>Sanctions des obligations du concessionnaire</i>	483

Section V. — <i>Les droits du concessionnaire</i>	486
§ 1. — <i>Facilités d'exploitation données au concessionnaire</i>	486
§ 2. — <i>Les redevances dues par les usagers</i>	488
§ 3. — <i>Le droit du concessionnaire à l'exploitation jusqu'au terme.</i> <i>Le rachat</i>	492
§ 4. — <i>Les indemnités éventuellement dues par le concédant au</i> <i>concessionnaire</i>	494
§ 5. — <i>Les garanties d'intérêt et les clauses d'association financière</i>	497
Section VI. — <i>Le contentieux du contrat de concession</i>	500
Section VII. — <i>Expiration de la concession</i>	501
Chapitre II. — <i>LA RÉGIE INTÉRESSÉE</i>	503

TITRE V

LES PERSONNES A QUI EST CONFIEE LA GESTION
OU LE CONTROLE DU SERVICE

Chapitre premier. — <i>RÉPARTITION DES SERVICES PUBLICS EN SERVICES INTER-</i> <i>NATIONAUX, NATIONAUX, DÉPARTEMENTAUX, COMMUNAUX OU INTERCOMMUNAUX.</i>	504
Section I. — <i>Services publics internationaux</i>	504
Section II. — <i>Distinction des services publics nationaux et des autres</i> <i>services publics français</i>	505
Chapitre II. — <i>L'EXPLOITANT DU SERVICE PUBLIC</i>	506
§ 1. — <i>Les établissements publics, concessionnaires de service</i> <i>public</i>	507
§ 2. — <i>Les entreprises d'économie mixte</i>	507

TITRE VI

LES SERVICES PUBLICS BÉNÉFICIAIRE D'UN MONOPOLE

TITRE VII

LES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Chapitre premier. — <i>LE DROIT DU PUBLIC AUX SERVICES PUBLICS</i>	512
Chapitre II. — <i>SITUATION JURIDIQUE DE L'USAGER D'UN SERVICE PUBLIC</i>	514

TITRE VIII

LES CONTROLES S'EXERÇANT SUR LES SERVICES PUBLICS

SIXIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ

Chapitre premier. — <i>RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DE L'AGENT PUBLIC A</i> <i>L'ÉGARD DES ADMINISTRÉS.</i>	523
Section I. — <i>Distinction de la faute détachable ou non détachable</i>	526
Section II. — <i>L'administration a-t-elle l'obligation d'élever le conflit?</i>	530
Chapitre II. — <i>RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES. — JURIDIC-</i> <i>TIONS COMPÉTENTES</i>	532
Section I. — <i>Responsabilité contractuelle ou quasi-délictuelle</i>	532
Section II. — <i>Litiges mettant en cause ou non une personne de droit</i> <i>public</i>	533
Section III. — <i>Litiges concernant ou non le fonctionnement d'un service</i> <i>public</i>	533
Section IV. — <i>Caractère administratif du service en cause</i>	534
Section V. — <i>Atteintes à la propriété ou à la liberté individuelle</i>	536
Section VI. — <i>Cas prévus par des lois spéciales</i>	536
Section VII. — <i>Compétence en cas de délit pénal</i>	538
Chapitre III. — <i>LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES. — LE PRÉ-</i> <i>JUDICE INDEMNISABLE</i>	540
Chapitre IV. — <i>LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES. — L'IMPU-</i> <i>TABILITÉ</i>	544
Section I. — <i>Quels sont les faits imputables à une collectivité publique?</i> ..	543
§ 1. — <i>Du fait de quelles personnes une collectivité publique</i> <i>répond-elle?</i>	545
§ 2. — <i>De quels faits de ces personnes une collectivité publique</i> <i>est-elle responsable?</i>	546
§ 3. — <i>Responsabilité du fait des choses</i>	550
§ 4. — <i>La cause étrangère détruisant l'imputabilité</i>	552
§ 5. — <i>Répartition de l'imputabilité entre les diverses collectivités</i> <i>publiques</i>	553
Section II. — <i>Préjudice direct ou indirect</i>	555
Chapitre V. — <i>RESPONSABILITÉ CONDITIONNÉE PAR UNE FAUTE</i>	557
Section I. — <i>Aucun service public administratif n'échappe à la respon-</i> <i>sabilité des fautes de ses agents</i>	557
Section II. — <i>Le juge administratif n'apprécie pas de la même façon la</i> <i>responsabilité des différents services</i>	558
Section III. — <i>Les fautes par omission</i>	562
Section IV. — <i>La faute dans les actes juridiques</i>	562
Section V. — <i>Responsabilité appréciée « in concreto »</i>	564
Section VI. — <i>L'abus du droit</i>	565
Section VII. — <i>Caractère exceptionnel des présomptions de faute</i>	566

<i>Chapitre VI. — LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE</i>	567
Section I. — <i>Les cas de responsabilité sans faute prévus par la loi</i>	570
§ 1. — Risque professionnel	570
§ 2. — Réparation des dommages causés par les attroupements	572
§ 3. — Les calamités nationales	576
§ 4. — Les accidents de préparation militaire	578
§ 5. — Les accidents post-vaccinatoires	578
§ 6. — Les accidents d'origine nucléaire	579
Section II. — <i>Les cas de responsabilité sans faute d'initiative juris-</i> <i>prudentielle</i>	580
§ 1. — Les activités dangereuses ou gravement dommageables	581
§ 2. — Les collaborateurs occasionnels du service public	582
§ 3. — Refus d'exécution des décisions de justice	583
§ 4. — Responsabilité du fait des lois	584
§ 5. — Evasions des internats surveillés	585
<i>Chapitre VII. — CONSÉQUENCES DE L'ADMISSION DU PRINCIPE DE LA RESPON-</i> <i>SABILITÉ</i>	587
Section I. — <i>Evaluation et réparation du préjudice</i>	587
§ 1. — Date d'évaluation du préjudice	587
§ 2. — Eléments du préjudice réparable	589
§ 3. — Bases d'évaluation	589
Section II. — <i>Les actions récursoires en matière de responsabilité</i>	590
§ 1. — Recours de l'agent fautif contre l'Etat	591
§ 2. — Recours de l'Etat contre l'agent fautif	591
<i>Chapitre VIII. — RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES SERVICES JUDI-</i> <i>CIAIRES</i>	593
INDEX ALPHABÉTIQUE	595
INDEX DES PRINCIPAUX ARRÊTS	599