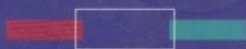


HyperCours

Cours
& Travaux dirigés

Martine Lombard
Gilles Dumont

Droit administratif



DALLOZ

9^e édition



Droit administratif

■ 9^e édition 2011

■ **Martine Lombard**

Professeuse à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

■ **Gilles Dumont**

Professeur à l'Université de Nantes

059873
③



Table des matières

Principales abréviations	VI
Plan général de l'ouvrage	VII
Introduction	I
section 1	
Formation du droit administratif français	4
section 2	
Définitions de l'administration	9
section 3	
Pluralisme et convergences des droits administratifs en Europe	11
section 4	
Évolutions récentes du droit administratif français	14
chapitre <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 1	
Les sources de la légalité	19
section 1	
Les normes constitutionnelles	23
§ 1 Le « bloc de constitutionnalité »	24
§ 2 Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs	27

section **2**

Les normes internationales et le droit communautaire 29

- § 1** La portée de l'article 55 de la Constitution devant le juge administratif 30
- § 2** Le *contrôle de conventionnalité*^o des actes administratifs 32

section **3**

Les normes jurisprudentielles 35

- § 1** Les caractéristiques du pouvoir normatif du juge 36
- § 2** La place des principes généraux du droit parmi les autres normes jurisprudentielles 38
 - A. La teneur des principes généraux du droit 38
 - B. La place des principes généraux du droit dans la hiérarchie des normes 42

section **4**

La loi et le règlement 43

- § 1** Les domaines de la loi et du règlement 45
 - A. Les matières réservées à la loi 45
 - B. Le domaine du règlement 46
 - C. Les sanctions de la délimitation 47
- § 2** La hiérarchie des lois et des règlements 47
 - A. Les différentes catégories de lois 48
 - B. Le caractère incontestable de la loi promulguée sous réserve du contrôle de conventionnalité 48
 - C. Les règlements autonomes et les règlements d'application des lois 49
 - D. Le pouvoir réglementaire général et les pouvoirs réglementaires spécialisés 50

section **5**

Les ordonnances 51

- § 1** Les différentes catégories d'ordonnances 51
- § 2** Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois d'habilitation 52
- § 3** Le contrôle du Conseil d'État sur les ordonnances 53

section	6		
Les circulaires impératives			54
§ 1	L'ancienne distinction entre circulaires interprétatives et circulaires à caractère réglementaire		54
§ 2	La distinction entre circulaires contenant des dispositions impératives et circulaires dénuées de caractère impératif		56
§ 3	Les conditions de la légalité des circulaires impératives		57
chapitre	2		
Les limites du principe de légalité			75
section	1		
Le pouvoir discrétionnaire			77
section	2		
La théorie des circonstances exceptionnelles et les autres régimes d'exception			78
section	3		
Les actes insusceptibles de tout recours			80
§ 1	Les actes de gouvernement		80
A.	Les actes touchant aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels		80
B.	Les actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France		82
§ 2	Les mesures d'ordre intérieur		83
chapitre	3		
Présentation générale de l'organisation administrative			97
section	1		
Les catégories d'autorités administratives			99
§ 1	L'absence de définition de la notion d'autorité administrative		99
§ 2	Personnes publiques et personnes privées		100

A.	Les fondements de la distinction	100
B.	Les conséquences de la distinction	101
§ 2	Les personnes privées, autorités administratives	103
A.	La possibilité, pour les personnes privées, d'avoir la qualité d'autorités administratives	103
B.	Les formes de l'association des personnes privées à l'action administrative	104
section 2		
	Les principes d'organisation des autorités administratives publiques	106
§ 1	Décentralisation et déconcentration	106
A.	Définitions	106
B.	L'organisation décentralisée de la République	107
§ 2	La réforme de l'État	111
chapitre 4		
	Les administrations d'État	123
section 1		
	L'appareil administratif central	125
§ 1	L'administration présidentielle	125
A.	Les attributions administratives du président de la République	125
B.	Les services de la présidence de la République	127
§ 2	L'organisation administrative gouvernementale	128
A.	Les attributions administratives du Premier ministre	128
B.	Les services du Premier ministre	129
§ 3	Les services administratifs centraux	130
A.	Les attributions administratives des ministres	131
B.	L'organisation des ministères et la coordination de l'action gouvernementale	132
C.	Les administrations centrales	133
D.	Les services à compétence nationale	134

section 2

Les autorités administratives indépendantes 134

§ 1 La diversité des autorités administratives indépendantes 135

§ 2 Le statut des autorités administratives indépendantes 136

§ 3 Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes 137

A. Le pouvoir réglementaire 137

B. Le pouvoir d'investigation et de sanction 138

section 3

Les services locaux de l'État 142

§ 1 Les services déconcentrés des ministères 142

§ 2 Les préfets 144

A. Structure et statut de l'administration préfectorale 144

B. Les attributions des préfets 146

chapitre 5

Les collectivités territoriales 159

section 1

Les principes généraux du fonctionnement des collectivités territoriales 162

§ 1 La participation des citoyens à la vie des collectivités territoriales 163

A. L'élection des organes délibérants des collectivités territoriales 163

B. Les consultations et référendums locaux 165

§ 2 Le contrôle des actes des collectivités territoriales 167

A. Le champ d'application du contrôle administratif 167

B. Les modalités du contrôle administratif 168

section 2

La commune et la coopération intercommunale 170

§ 1 La commune 170

A. Les organes de la commune	170
B. Les compétences de la commune	172
§ 2 La coopération intercommunale	173
A. La coopération intercommunale de droit commun	174
B. La coopération intercommunale dans les grandes agglomérations	176
section 3	
Les départements	178
§ 1 Les organes du département	179
A. Le conseil général	179
B. Le président du conseil général	179
§ 2 Les attributions du département	180
section 4	
Les régions	180
§ 1 Les organes de la région	181
§ 2 Les attributions de la région	182
section 5	
Les collectivités territoriales à statut particulier	183
§ 1 La Corse	184
§ 2 Paris et la région parisienne	185
section 6	
L'outre-mer	185
§ 1 Les départements et régions d'outre-mer	185
§ 2 Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution	186
§ 3 La Nouvelle-Calédonie	188

chapitre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6		
Les établissements publics et les autres personnes morales de droit public 199					
section	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1		
Identification et classification des établissements publics 201					
§ 1				Définition de l'établissement public	202
§ 2				Classification des établissements publics	202
	A.			Établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux	203
	B.			Établissement public et entreprise publique	204
section	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2		
Le régime juridique des établissements publics 205					
§ 1				Création et suppression	205
§ 2				Les principes de gestion des établissements publics	207
	A.			L'autonomie	207
	B.			La spécialité	208
§ 3				Le personnel des établissements publics	209
section	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3		
Les autres personnes morales de droit public 211					
§ 1				Les groupements d'intérêt public	211
§ 2				Les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale	213
§ 3				La Banque de France	215
chapitre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7		
Les actes administratifs unilatéraux 229					
section	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1		
Définition de l'acte administratif unilatéral 231					
§ 1				Acte administratif et actes de l'administration	231

§ 2	Identification de l'acte administratif unilatéral	232
§ 3	Classification des actes administratifs unilatéraux	233
section 2		
Régime juridique de l'acte administratif unilatéral		234
§ 1	L'élaboration de l'acte administratif unilatéral	235
A.	La compétence	235
B.	La procédure	238
C.	La forme	243
D.	La portée des règles procédurales	245
§ 2	L'exécution de l'acte administratif unilatéral	246
A.	L'entrée en vigueur des actes administratifs	246
B.	L'exécution forcée	247
§ 3	La disparition de l'acte administratif unilatéral	248
A.	Le retrait	249
B.	L'abrogation	252
chapitre 8		
Les contrats administratifs		265
section 1		
L'identification des contrats administratifs		268
§ 1	L'identification législative des contrats administratifs	268
§ 2	L'identification jurisprudentielle des contrats administratifs	269
A.	Le critère organique du contrat administratif	269
B.	Le critère matériel du contrat administratif	271
§ 3	La classification des contrats administratifs	274
A.	Les marchés publics	275
B.	Les délégations de service public	276
C.	Les contrats de partenariat	279
D.	Les autres catégories de contrats administratifs	281

section 2

Le régime des contrats administratifs

- | | | |
|-----|--|-----|
| § 1 | La passation des contrats administratifs | 282 |
| A. | Le principe de liberté contractuelle | 283 |
| B. | L'encadrement de la liberté contractuelle | 284 |
| C. | Les procédures juridictionnelles relatives à la passation du contrat | 285 |
| § 2 | L'exécution des contrats administratifs | 286 |
| A. | Les prérogatives de l'administration | 286 |
| B. | Les prérogatives du cocontractant | 288 |
| § 3 | La responsabilité contractuelle | 290 |

chapitre 9

Les services publics 305

section 1

La notion de service public

- | | | |
|-----|--|-----|
| § 1 | Définition du service public | 307 |
| A. | Les éléments organiques du service public | 308 |
| B. | Les éléments matériels du service public | 310 |
| § 2 | L'influence du droit communautaire | 313 |
| A. | Une remise en cause des monopoles publics | 314 |
| B. | Une exigence de clarification des missions de service public | 315 |

section 2

Les différentes catégories de services publics 317

- | | | |
|-----|---|-----|
| § 1 | Services publics constitutionnels et autres services publics | 318 |
| § 2 | Services publics administratifs
et services publics industriels et commerciaux | 319 |

section 3

Les principes de fonctionnement
des services publics

321

§ 1	Le principe de continuité	322
§ 2	Le principe d'égalité	323
§ 3	Le principe de mutabilité	324
c h a p i t r e <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 10		
La police administrative		339
s e c t i o n <input type="checkbox"/> 1		
La notion de police administrative		342
§ 1	La distinction entre police administrative et police judiciaire	342
§ 2	L'ordre public, finalité de la police administrative	343
s e c t i o n <input type="checkbox"/> 2		
L'accomplissement de la police administrative		344
§ 1	Police générale et polices spéciales	345
§ 2	Les autorités de police	345
A.	Les autorités de police générale	345
B.	Les autorités de police spéciale	347
§ 3	Le concours des compétences de police	348
s e c t i o n <input type="checkbox"/> 3		
Le contrôle des mesures de police		350
§ 1	L'adéquation des mesures de police à l'ordre public	350
§ 2	Les pouvoirs de police, compétences obligatoires	352
c h a p i t r e <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 11		
Les contrôles non juridictionnels		363
s e c t i o n <input type="checkbox"/> 1		
Les contrôles administratifs		365
§ 1	Les corps d'inspection et de contrôle	366
§ 2	L'évaluation des politiques publiques	366

section 2	
Les modes alternatifs de règlement des litiges	368
§ 1 Les recours administratifs préalables	368
§ 2 Transaction et arbitrage administratifs	370
§ 3 Le Défenseur des droits	372
chapitre 12	
La répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels	383
section 1	
La compétence du juge administratif	385
§ 1 La constitutionnalisation de la compétence du juge administratif	385
§ 2 Les principes législatifs concernant la compétence du juge administratif	386
§ 3 Une mosaïque de solutions jurisprudentielles	387
section 2	
La compétence du juge judiciaire en matière administrative	389
§ 1 Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire	389
A. L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle	390
B. La voie de fait	391
C. La compétence du juge pénal en matière d'appréciation de la légalité des actes administratifs	393
D. Les atteintes à la propriété	394
§ 2 Les domaines de compétence attribués par la loi au juge judiciaire	395
A. Les textes donnant compétence au juge judiciaire en matière de responsabilité publique	395
B. Les autres domaines de compétence du juge judiciaire	396
section 3	
Les mécanismes de règlement des conflits de compétence entre juridiction administrative et juridiction judiciaire	398

§ 1	La composition du Tribunal des conflits	398
§ 2	Les cas de saisine du Tribunal des conflits	399
A.	Le conflit positif	399
B.	Le conflit négatif	399
C.	Le renvoi par le Conseil d'État ou par la Cour de cassation	400
D.	La contrariété de décisions conduisant à un « déni de justice »	401
	chapitre <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 13	
L'organisation des juridictions administratives		411
	section <input type="checkbox"/> 1	
Les juridictions administratives générales		413
§ 1	Les tribunaux administratifs	413
A.	Historique et organisation	413
B.	Attributions	414
§ 2	Les cours administratives d'appel	416
A.	Historique et organisation	416
B.	Attributions	416
§ 3	Le Conseil d'État	417
A.	Historique	417
B.	L'organisation actuelle du Conseil d'État	418
C.	Les attributions du Conseil d'État	421
	section <input type="checkbox"/> 2	
Les juridictions administratives spécialisées		424
	chapitre <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 14	
La procédure contentieuse administrative		435
	section <input type="checkbox"/> 1	
L'introduction des recours		438
§ 1	Les règles tenant à la présentation de la requête	438

A.	La rédaction du recours en langue française	438
B.	La requête doit contenir l'exposé des faits et moyens	439
C.	La requête doit être accompagnée de la copie de la décision attaquée	439
§ 2	Les règles relatives aux délais du recours	440
A.	La computation des délais	440
B.	L'obligation d'information permettant d'accroître la sécurité des justiciables	441
C.	Les conséquences de l'expiration du délai	442
§ 3	Les règles relatives au requérant	442
A.	Le requérant doit avoir la capacité d'agir en justice	442
B.	Le requérant doit justifier qu'il est bien mandaté pour agir	443
C.	Le requérant doit démontrer son intérêt à agir	444
§ 4	Le caractère d'ordre public des règles de recevabilité	446
section 2		
Le déroulement de l'instance		446
§ 1	La définition du cadre de l'instance	447
§ 2	Le déroulement de l'instruction	448
§ 3	Le rôle du <i>rapporteur public</i>	450
section 3		
Le référé		453
§ 1	Les référés administratifs insusceptibles de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative	454
A.	Le référé-constat	454
B.	Le référé-instruction	455
C.	Le référé-provision	455
D.	Le référé conservatoire	456
§ 2	Les référés susceptibles de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative	457
A.	Le référé-suspension	458
B.	Le référé-liberté	461
§ 3	Les référés spécifiques à certains contentieux	465

section **4**

La portée et l'exécution des décisions juridictionnelles 466

- § 1** La décision juridictionnelle 466
- § 2** L'exécution de la chose jugée 467
 - A. Les difficultés éventuelles d'exécution des jugements 467
 - B. Les injonctions en vue de l'exécution de la chose jugée 468
 - C. Autres procédures tendant à renforcer l'efficacité de la chose jugée 469
 - D. Les effets des validations législatives 471

section **5**

Les voies de recours 472

- § 1** L'appel 472
- § 2** Le pourvoi en cassation 473
- § 3** Les autres voies de recours 475

chapitre **15**

Le recours pour excès de pouvoir 489

section **1**

Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir 491

- § 1** La légalité externe de l'acte 492
 - A. L'incompétence 492
 - B. Le vice de procédure 493
 - C. Le vice de forme 493
- § 2** La *légalité interne*^o 493
 - A. La violation de la loi et l'erreur de droit 493
 - B. L'erreur de fait et l'erreur dans la qualification juridique des faits 494
 - C. Le détournement de pouvoir 495

section **2**

L'étendue du contrôle du juge 496

section 3	
La modulation des effets d'une annulation	498
chapitre 16	
Les recours de pleine juridiction	507
section 1	
Les domaines du recours de pleine juridiction	509
§ 1 Le contentieux contractuel	510
§ 2 Les autres domaines du recours de pleine juridiction	511
section 2	
La coexistence du recours pour excès de pouvoir et du recours de pleine juridiction	512
§ 1 Le recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux	512
§ 2 Le choix entre recours pour excès de pouvoir et recours de pleine juridiction pour l'annulation des décisions à caractère pécuniaire	515
chapitre 17	
Les caractères généraux de la responsabilité publique	525
section 1	
L'évolution du partage de responsabilités entre l'administration et ses agents	528
§ 1 La distinction entre faute de service et faute personnelle	529
A. La faute personnelle	529
B. La faute de service	531
§ 2 Le cumul de responsabilités	531
§ 3 Les actions récursoires	533
section 2	
Les conditions communes d'indemnisation du préjudice	535
§ 1 Le préjudice	535

A. Le préjudice doit être certain	535
B. Le préjudice doit être évaluable en argent	536
§ 2 La causalité	537
A. L'appréciation de la relation de cause à effet	537
B. Les circonstances exonératoires	540
§ 3 L'imputabilité	542
§ 4 L'évaluation de la réparation	543
A. La date d'évaluation du préjudice	543
B. Les déductions susceptibles d'atténuer le montant de l'indemnité	544
C. Les intérêts	544
chapitre <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 18	
La responsabilité pour faute	563
section <input type="checkbox"/> 1	
La preuve de la faute	565
§ 1 Les dommages subis par les usagers des ouvrages publics	566
§ 2 Les dommages subis par les personnes en traitement dans les hôpitaux publics	566
section <input type="checkbox"/> 2	
La qualification de la faute	567
chapitre <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 19	
La responsabilité sans faute	579
section <input type="checkbox"/> 1	
La responsabilité pour risque	582
§ 1 La responsabilité à l'égard des collaborateurs du service public	582
§ 2 La responsabilité à l'égard des victimes de dommages accidentels de travaux publics	583
§ 3 La responsabilité du fait des dommages causés par les choses et les activités dangereuses	583

A. La responsabilité du fait des choses dangereuses	584
B. La responsabilité du fait des activités dangereuses	584
§ 4 La responsabilité pour garde	585
section 2	
La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques	587
§ 1 La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	587
§ 2 La responsabilité du fait des actes administratifs réguliers	590
§ 3 La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	591
chapitre 20	
Les régimes particuliers de responsabilité publique	599
section 1	
La responsabilité du fait du service public de la justice	601
§ 1 La responsabilité du fait de la justice judiciaire	601
§ 2 La responsabilité du fait de la justice administrative	604
section 2	
Autres régimes particuliers de responsabilité	606
Bibliographie générale	619
Index alphabétique	621

A. La responsabilité du fait des choses dangereuses	584
B. La responsabilité du fait des activités dangereuses	584
§ 4 La responsabilité pour garde	585
section 2	
La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques	587
§ 1 La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	587
§ 2 La responsabilité du fait des actes administratifs réguliers	590
§ 3 La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	591
chapitre 20	
Les régimes particuliers de responsabilité publique	599
section 1	
La responsabilité du fait du service public de la justice	601
§ 1 La responsabilité du fait de la justice judiciaire	601
§ 2 La responsabilité du fait de la justice administrative	604
section 2	
Autres régimes particuliers de responsabilité	606
Bibliographie générale	619
Index alphabétique	621

9^e édition

Droit administratif

Martine Lombard et Gilles Dumont

Le droit administratif regroupe l'ensemble des règles spécifiques applicables à l'organisation et à l'action de l'administration, ainsi qu'à son contrôle.

Discipline complexe, le droit administratif ne cesse d'évoluer dans le sens d'une protection plus effective des droits des administrés, par l'œuvre de la loi relayée par la jurisprudence tant nationale que communautaire.

Ouvrage reconnu, cet HyperCours offre un cours complet et conforme aux besoins des étudiants ainsi que des compléments pédagogiques de qualité permettant une bonne préparation aux épreuves de TD, d'examens universitaires mais aussi de concours administratifs. Cette édition est à jour au 15 août 2011.

- **Martine Lombard** est professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II).
- **Gilles Dumont** est professeur à l'Université de Nantes, doyen de la faculté de droit et des sciences politiques.

