

144.

33d

B. 4389

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER

DRIT

GEORGES VEDEL

*Doyen honoraire de la Faculté de Droit
et des Sciences économiques de Paris*

avec la collaboration de

PIERRE DELVOLVÉ

*Professeur à l'Université
de Sciences sociales de Toulouse*

*Droit
administratif*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Sommaire

PRÉFACE DE LA SEPTIÈME ÉDITION, par Georges VEDEL.....	19
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	39
PLAN GÉNÉRAL DE L'OUVRAGE	51

PREMIÈRE PARTIE

ADMINISTRATION ET DROIT ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — Les bases constitutionnelles du droit administratif	55
1 / <i>La conception constitutionnelle traditionnelle : l'Administration, action du pouvoir exécutif par des procédés de puissance publique.....</i>	56
1. Le fondement traditionnel de l'Administration : la notion de pouvoir exécutif	56
2. L'Administration et l'exercice de la puissance publique.....	65
3. Etat de la question avant la Constitution de 1958	67
2 / <i>Le droit administratif et la Constitution de 1958.....</i>	68
1. La définition de la fonction gouvernementale	69
2. Le bicéphalisme administratif : secteur présidentiel et secteur gouvernemental	70
3. Loi et règlement.....	77
4. La dualité des juridictions de droit public	88
3 / <i>Le droit administratif, droit des activités du Gouvernement étrangères aux relations internationales et aux rapports des pouvoirs publics, opérées sous un régime de puissance publique.....</i>	90
1. Tradition et nouveauté	90
2. Résumé	95

CHAPITRE II. — Le droit administratif	97
1 / <i>Fondement et nature du droit administratif</i>	97
1. Signification du droit administratif	97
2. Les raisons de l'existence en France d'un droit administratif..	103
2 / <i>Caractères généraux du droit administratif</i>	105
1. Le droit administratif est un droit essentiellement fait par le juge	105
2. Importance du contentieux administratif	108
3. Droit administratif, droit évolué et droit primitif	109

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. La compétence du juge	115
1 / <i>Histoire du principe</i>	116
1. Les origines du principe	116
2. Les textes fondamentaux	119
3. Les interprétations successives du principe	120
2 / <i>La crise du critère de compétence</i>	133
1. Les causes de la crise	134
2. Le problème du critère de compétence devant la doctrine et la jurisprudence	139
3. Le problème du critère de compétence d'une Constitution à l'autre	145
3 / <i>L'application du critère de compétence tiré de la notion d'Administration</i>	146
1. Nécessité d'un litige mettant en cause l'Etat ou une personne publique française	146
2. Exclusion de la compétence du juge administratif des litiges se rapportant à des activités législatives ou judiciaires.....	159
3. Exclusion des activités « mixtes »	167
4. Exclusion du contentieux administratif des actes et opérations de gestion privée ne comportant pas la soumission à un régime de puissance publique	178
4 / <i>Textes législatifs spéciaux dérogeant au critère général de compétence...</i>	195

5 / <i>L'appréciation de la légalité et l'interprétation des actes administratifs par les tribunaux judiciaires</i>	197
1. Position du problème	198
2. L'appréciation de la légalité et l'interprétation des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires non répressifs	202
3. L'appréciation de la légalité et l'interprétation des actes administratifs devant les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire	204
6 / <i>Le règlement des conflits de compétence nés de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires : le Tribunal des Conflits</i>	209
1. Evolution historique	209
2. Le Tribunal des Conflits	210
3. Les attributions du Tribunal des Conflits	212
4. Le rôle du Tribunal des Conflits	227
5. Procédure civile et compétence administrative	229
7 / <i>Champ d'application et autonomie du droit administratif</i>	231
1. Champ d'application du droit administratif	231
2. Autonomie du droit administratif	234
CHAPITRE II. — Régime juridique des actes administratifs	236
1 / <i>Le privilège de la décision exécutoire</i>	237
Distinction des décisions exécutoires et autres activités de l'Administration	238
1. Les décisions exécutoires sont des actes juridiques	238
2. Tous les actes juridiques de l'Administration ne sont pas des décisions exécutoires	239
3. Définitions	246
Les diverses décisions exécutoires	247
1. Classification selon le point de vue formel	247
2. Classification selon le point de vue matériel	250
3. La combinaison des points de vue formel et matériel	253
Le régime juridique des décisions exécutoires	257
1. Eléments de la décision exécutoire	258
2. La publicité des décisions exécutoires	264
3. Les effets dans le temps des décisions exécutoires	268
4. La force juridique des décisions exécutoires : l'autorité de chose décidée	278
5. Le problème de l'exécution forcée	280

Le pouvoir réglementaire	285
1. Le pouvoir réglementaire normal	285
2. L'extension du domaine réglementaire : les ordonnances de l'article 38 de la Constitution	304
3. Les autres ordonnances visées par la Constitution	313
2 / <i>Les contrats</i>	314
Les contrats de l'Administration : la formation des contrats.....	315
1. La conclusion du contrat	315
2. Les vices du consentement	322
Les contrats administratifs	322
1. Les deux types de contrats de l'Administration	322
2. Les critères du contrat administratif	324
3. Les contrats administratifs par détermination de la loi.....	335
Le régime juridique des contrats administratifs.....	336
1. Les effets du contrat administratif	337
2. Les divers contrats administratifs	350
Le contentieux des contrats administratifs.....	353
1. Le juge du contrat	353
2. Etendue du contentieux contractuel	355
3. Les pouvoirs du juge du contrat	355
4. Les quasi-contrats	357
CHAPITRE III. — Le principe de légalité	359
1 / <i>La notion de légalité</i>	359
2 / <i>Les règles dont le respect s'impose à l'Administration en vertu du principe de la légalité</i>	361
1. La Constitution.....	361
2. Les traités	366
3. La loi	369
4. Les principes généraux du droit.....	372
5. Le droit jurisprudentiel	387
6. Les décisions de justice	390
7. Les contrats de l'Administration	395
8. Les décisions exécutoires	396
3 / <i>Les inflexions au principe de légalité : théorie des circonstances exceptionnelles et théorie des actes de Gouvernement</i>	400
1. Théorie des circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de crise	401
2. Les actes de Gouvernement	407

4 / <i>Le but d'intérêt public élément de la légalité administrative</i>	413
1. La notion d'intérêt public	414
2. Intérêt public et légalité	417
5 / <i>La légalité et le juge</i>	418
1. Les modalités du contrôle juridictionnel	418
2. L'étendue du contrôle juridictionnel	421
6 / <i>Vue d'ensemble sur la légalité administrative</i>	429
CHAPITRE IV. — <i>La responsabilité de l'Administration et de ses agents</i> ..	431
1 / <i>Aperçu historique</i>	433
1. Elargissement à peu près constant de la responsabilité de la puissance publique	433
2. Le perfectionnement de la théorie des rapports entre l'Administration, ses agents et leurs victimes	436
3. La délimitation de la responsabilité administrative en tant que théorie autonome	443
2 / <i>Vue d'ensemble sur les régimes de la responsabilité des personnes publiques</i>	446
1. Cas où la responsabilité des personnes publiques ne peut être mise en jeu devant aucune juridiction	446
2. Cas où la responsabilité des personnes publiques est mise en jeu devant le juge judiciaire et soumise aux règles du droit privé ..	447
3. Cas où la responsabilité des personnes publiques est mise en jeu devant le juge judiciaire, mais sans que le droit privé soit nécessairement applicable	456
4. Cas où le juge administratif est compétent et applique les règles générales ou spéciales de la responsabilité publique	457
5. Plan qui sera suivi	457
3 / <i>Délimitation et combinaison de la responsabilité personnelle de l'agent et de la responsabilité de l'Administration</i>	458
1. La condition nécessaire et suffisante de la responsabilité personnelle de l'agent : la faute personnelle	459
2. Conséquence de l'existence d'une faute personnelle : la responsabilité personnelle de l'agent	465
3. Coexistence en certains cas de la responsabilité de l'Administration et de la responsabilité personnelle de l'agent	466
4. La répartition définitive de la charge indemnitaire : les actions récursoires	469
5. Irresponsabilité des agents publics hors de la faute personnelle ou de la voie de fait	473
6. Application dans certains cas des règles de droit privé aux rapports entre l'Administration, son agent et la victime	475

4 / <i>La responsabilité publique de droit commun</i>	475
1. Le fondement de la responsabilité	476
2. Imputabilité et causalité	495
3. La réparation du préjudice	503
5 / <i>Les régimes spéciaux de responsabilité résultant de textes particuliers</i>	514
1. Les règles spéciales de responsabilité en matière de travaux publics	516
2. La responsabilité de la puissance publique en raison des dommages causés par les attroupements	523
3. Responsabilité de la puissance publique en raison des dommages causés aux élèves ou par les élèves des écoles publiques à la suite d'un défaut de surveillance du maître	526
4. Responsabilité de l'Etat envers certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction	528
6 / <i>La responsabilité du fait des lois</i>	530
1. Les données spécifiques du problème	531
2. La réparation du préjudice causé directement par la législation ..	533
3. La réparation des dommages causés par les mesures administratives d'application des lois	536
4. Le fait du prince dans les contrats administratifs	538
5. Règles de compétence	539
7 / <i>La responsabilité du fait des traités et accords internationaux</i>	539
8 / <i>La responsabilité de l'Etat en raison des dommages causés par le service judiciaire</i>	542
1. Difficultés du problème	542
2. L'évolution législative et jurisprudentielle	543
3. Essai d'un tableau du régime de responsabilité de l'Etat en raison des dommages causés par le service judiciaire	556
4. Le problème de la responsabilité de la puissance publique en raison de l'activité des juridictions administratives	560
9 / <i>Pourquoi les règles de la responsabilité administrative appartiennent-elles au domaine législatif ?</i>	561

TROISIÈME PARTIE

LE JUGE ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — Notions générales	565
1 / <i>Qu'est-ce qu'une juridiction administrative ?</i>	565
1. Les notions de juridiction et d'acte juridictionnel	565
2. Caractère administratif de la juridiction	571
3. Distinction des juridictions administratives et des autorités administratives	572

2 / <i>Distinction des recours administratifs et des recours contentieux</i>	573
1. Les recours administratifs	574
2. Les recours contentieux	575
3. Rapports entre les recours administratifs et les recours contentieux.....	576
4. L'ancienne théorie du ministre-juge.....	577
3 / <i>L'organisation générale du contentieux administratif</i>	578
1. Définitions préalables.....	578
2. L'organisation du contentieux administratif antérieure à la réforme du 30 septembre 1953	580
3. La réforme de 1953	582
4. La réforme du Conseil d'Etat de 1963	584
4 / <i>Les différentes branches du contentieux administratif</i>	584
1. Le contentieux de l'annulation	586
2. Le contentieux de la pleine juridiction (ou plein contentieux)....	587
3. Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité (ou de validité)	588
4. Le contentieux de la répression	593
CHAPITRE II. — L'organisation des juridictions administratives	595
1 / <i>Le Conseil d'Etat</i>	596
1. L'évolution du Conseil d'Etat et les réformes de 1963 et de 1975	596
2. Le personnel du Conseil d'Etat	598
3. Les formations du Conseil d'Etat	601
4. Les attributions du Conseil d'Etat	605
2 / <i>Les tribunaux administratifs</i>	608
1. L'évolution	609
2. L'organisation des tribunaux administratifs.....	611
3. Attributions des tribunaux administratifs	613
3 / <i>Les autres juridictions administratives</i>	613
1. Juridictions relevant du Conseil d'Etat par la voie de l'appel..	613
2. Juridictions relevant du Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation	614
3. Autres juridictions administratives.....	617
CHAPITRE III. — La répartition des compétences juridictionnelles entre les diverses juridictions administratives	618
1 / <i>La répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs</i>	619
1. Le Conseil d'Etat, juge d'attribution	619
2. La compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort...	620

3. La compétence du Conseil d'Etat comme juge d'appel et de cassation	630
4. La compétence du Conseil d'Etat comme juge régulateur.....	630
5. Le caractère d'ordre public des règles relatives à la compétence d'attribution	635
2 / <i>La compétence territoriale des tribunaux administratifs</i>	637
1. L'économie générale des règles de compétence territoriale.....	637
2. Le caractère d'ordre public attaché aux règles de compétence territoriale	641
3 / <i>La compétence des autres juridictions administratives</i>	643
CHAPITRE IV. — La procédure devant les juridictions administratives ...	644
1 / <i>Règles de procédure communes au Conseil d'Etat et aux tribunaux administratifs</i>	645
1. La règle de la décision préalable	646
2. Le délai du recours contentieux	649
3. Le caractère inquisitoire, écrit, public et contradictoire de la procédure administrative	659
4. Le ministère d'avocat	666
5. Les commissaires du Gouvernement	669
6. Référé et sursis.....	671
7. Les jugements	681
8. Les recours dans l'intérêt de la loi	689
2 / <i>Les voies de recours contre les décisions des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat</i>	690
1. Voies de recours contre les décisions des tribunaux administratifs..	690
2. Voies de recours ouvertes contre les arrêts du Conseil d'Etat....	693
3 / <i>Le médiateur, organe de solution non juridictionnelle des litiges entre Administration et administrés</i>	694
1. Le statut du médiateur	696
2. Champ d'action et saisine du médiateur	697
3. La procédure	698
4. Les pouvoirs du médiateur	699
5. Le médiateur, le droit et le juge	702
6. Un premier bilan	704
CHAPITRE V. — Le recours pour excès de pouvoir	706
1 / <i>Généralités</i>	707
1. L'histoire du recours pour excès de pouvoir	707
2. Caractères généraux du recours pour excès de pouvoir.....	710

3. Juridictions compétentes pour connaître du recours pour excès de pouvoir	714
4. Les questions posées par l'étude du recours pour excès de pouvoir ..	715
2 / <i>Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir</i>	716
1. Nature de l'acte attaqué	717
2. Qualité du requérant	724
3. Conditions de forme et de délais	730
4. La fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle ..	733
3 / <i>Les ouvertures au recours pour excès de pouvoir</i>	739
1. L'illégalité et les ouvertures au recours pour excès de pouvoir ...	740
2. Le contrôle des éléments formels de l'acte : l'incompétence ...	748
3. Le contrôle des éléments formels de l'acte : le vice de forme ...	752
4. Le contrôle des éléments matériels de l'acte : la violation de la loi	758
5. Le contrôle des éléments matériels de l'acte administratif : le détournement de pouvoir	769
6. L'étendue du contrôle de la légalité interne par le juge de l'excès de pouvoir	779
7. Les interventions d'office du juge dans le contrôle de la légalité ..	781
4 / <i>Effets de l'arrêt rendu sur un recours pour excès de pouvoir</i>	783
1. Les pouvoirs du juge en matière de recours pour excès de pouvoir ..	784
2. Effets de l'arrêt de rejet	785
3. Effets de l'arrêt d'annulation	786
5 / <i>Comparaison du recours pour excès de pouvoir avec d'autres recours relatifs au contrôle de la légalité</i>	794
1. Recours pour excès de pouvoir et recours en cassation	794
2. Recours pour excès de pouvoir et recours en appréciation de légalité (ou de validité)	799

QUATRIÈME PARTIE

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

CHAPITRE PREMIER. — Les données juridiques et techniques	805
1 / <i>Les données juridiques</i>	805
La personnalité morale	805
1. La notion de personnalité morale	805
2. Les diverses personnes morales	807
3. Le régime juridique commun aux diverses personnes morales	811

La décentralisation	812
1. La notion de décentralisation	812
2. La tutelle administrative	815
3. Les problèmes généraux de la décentralisation	821
4. La superposition de l'Administration d'Etat et l'Administration décentralisée	823
2 / <i>Les données techniques</i>	825
1. Centralisation et décentralisation au point de vue technique....	825
2. Organisation verticale et organisation horizontale	827
3. Le problème du niveau de la décision	829
4. Le problème de l'information et de la participation des administrés	829
CHAPITRE II. — L'Administration d'Etat	832
1 / <i>Les principes constitutionnels</i>	832
1. Les autorités administratives de l'Etat	832
2. Les conseils	835
2 / <i>L'organisation centrale de l'Administration d'Etat</i>	837
1. La Présidence de la République	837
2. Les services du Premier Ministre	838
3. Le Gouvernement	840
4. Les départements ministériels	841
3 / <i>L'Administration territoriale d'Etat</i>	843
1. L'organisation générale de l'Administration territoriale : l'ossature départementale	844
2. Les circonscriptions spéciales de l'Administration d'Etat	853
3. La région : de la déconcentration à la décentralisation	853
CHAPITRE III. — Les collectivités locales	869
1 / <i>Le département</i>	869
1. Le Conseil général	870
2. La Commission départementale	878
3. Le préfet et le président du Conseil général	880
2 / <i>La commune</i>	882
1. Rappel historique	883
2. Le Conseil municipal	885
3. Fonctionnement et attributions du Conseil municipal	887
4. Le maire et la municipalité	898

5. Le maire agent de l'Etat	903
6. Les fusions de communes.....	904
7. Les villes nouvelles	907
3 / <i>Paris et la région parisienne</i>	907
1. Régime de Paris, antérieur à la réforme de 1975.....	908
2. Le statut de Paris défini par la loi du 31 décembre 1975.....	910
3. La région Ile-de-France	914
4 / <i>Les groupements de collectivités locales</i>	915
CHAPITRE IV. — Les établissements publics	920
1 / <i>La notion classique d'établissement public</i>	921
1. Les origines	921
2. Le régime de l'établissement public classique	925
2 / <i>Le développement des établissements publics et leurs formes nouvelles..</i>	929
1. La multiplication des établissements publics classiques	930
2. L'apparition et le développement des établissements publics industriels et commerciaux	931
3. Les établissements publics territoriaux	934
4. Les établissements publics universitaires	934
3 / <i>Essai de bilan : ce qu'est un établissement public</i>	935
1. Les données communes à tous les établissements publics	936
2. La variété des régimes juridiques	937
3. La réforme des établissements publics	939
CHAPITRE V. — Les entreprises publiques	941
1 / <i>La notion d'entreprise publique</i>	943
1. Le développement du secteur public industriel et commercial....	943
2. Existe-t-il un critère de l'entreprise publique?.....	946
2 / <i>Les formes juridiques des entreprises publiques</i>	948
3 / <i>Les règles générales d'organisation et de fonctionnement</i>	950
1. Les têtes de chapitre	950
2. Les tendances récentes	952
4 / <i>Rapports entre la notion d'entreprise publique, d'une part, et les notions d'établissement public et de service public, d'autre part</i>	953
1. Entreprise publique et établissement public	953
2. Entreprise publique et service public	953
3. Entreprise publique et caractère commercial.....	954

CHAPITRE VI. — Les personnes privées et l'action administrative.....	957
1 / <i>Les principes généraux de la matière</i>	958
1. Personnes publiques, personnes privées et services publics.....	958
2. L'intervention des personnes privées dans le service public....	960
2 / <i>Les personnes privées investies d'une mission de service public</i>	961
1. Délimitation de la catégorie	961
2. L'exclusion des personnes privées des tâches de police administrative générale	961
3. Classification des cas de missions de service public assumées par des personnes privées	962
4. Régime juridique applicable à ces situations	664
5. Les ordres professionnels	967
3 / <i>La collaboration des organismes privés avec l'Administration en dehors d'une mission de service public</i>	975

CINQUIÈME PARTIE

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — La police administrative.....	981
1 / <i>La notion de police administrative</i>	982
1. Précisions de vocabulaire	982
2. Définition	987
2 / <i>Les autorités de police</i>	987
1. Les autorités de police en matière de police administrative générale.....	988
2. Les autorités en matière de polices spéciales	991
3. Le concours des polices	991
3 / <i>Les pouvoirs de police</i>	994
1. Les règles générales de la légalité et les mesures de police.....	995
2. Les aspects particuliers de la légalité des mesures de police.....	999
3. Les règles de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité en matière de mesures de police restreignant l'exercice des libertés publiques	1004
4 / <i>Les mesures de police</i>	1010
1. La réglementation	1010
2. Les mesures individuelles	1013

3. L'application des règlements de police dans le temps	1014
4. Le particularisme du droit de la police	1015
5 / <i>Le personnel de police</i>	1017
1. Distinction des autorités de police et des personnels de police...	1017
2. Les divers personnels de police	1018
3. Officiers et agents de police judiciaire	1018
CHAPITRE II. — Le service public	1020
1 / <i>Notions générales</i>	1020
1. Sens du terme service public	1020
2. Création et suppression des services publics	1023
3. Règles générales concernant le fonctionnement des services publics.....	1024
4. La situation de l'usager	1028
5. Les services publics industriels et commerciaux	1029
2 / <i>Les modes de gestion de service public</i>	1038
3 / <i>La régie</i>	1042
1. La régie simple	1042
2. La régie intéressée	1043
4 / <i>La gestion du service public par un gérant distinct de la collectivité res- ponsable sous un régime légal et réglementaire</i>	1044
1. La gestion par une personne publique	1045
2. La gestion par une personne privée	1045
5 / <i>La concession de service public</i>	1047
1. Notions générales	1047
2. Le service public concédé demeure un véritable service public.	1053
3. Le concessionnaire demeure un entrepreneur privé	1058
4. Le principe de l'équilibre financier	1059
5. Le régime des biens	1067
6. Fin de la concession	1068
ADDENDUM (loi du 16 juillet 1980)	1070
INDEX GÉNÉRAL	1078