

Précis Dalloz

R.4365

344
R49d.

droit administratif

Jean Rivero

Professeur émérite à l'Université de droit,
d'économie et de sciences sociales de Paris

Onzième édition
1985



DALLOZ

11, rue Soufflot, 75240 Paris Cedex 05

TABLE DES MATIÈRES

Préliminaire	1
Bibliographie générale	4

INTRODUCTION GÉNÉRALE

SECTION I. — Définitions..... 9

§ 1. — L'administration..... 9

Les acceptions courantes du mot..... 9

A. *Administration et action des particuliers*..... 10

1° Le but de l'administration : l'intérêt public..... 10

2° Les moyens de l'action administrative : la puissance publique..... 11

B. *L'administration dans l'ensemble des activités publiques* : 1° Le point de vue matériel..... 11

2° Le point de vue des organes..... 13

Définition..... 14

§ 2. — Le droit administratif..... 14

A. *L'administration peut n'être pas soumise au droit*.... 14

B. *L'administration soumise au droit : le principe de légalité*..... 15

Les personnes morales publiques..... 16

C. *L'administration soumise au même droit que les particuliers*..... 17

D. *Le droit administratif*..... 18

1° Le point de vue logique..... 18

2° Le point de vue historique : la séparation des autorités administratives et judiciaires..... 19

E. *Droit administratif et science administrative*..... 19

Définition du droit administratif..... 20

SECTION II. — La formation historique du régime administratif français..... 21

§ 1. — L'œuvre de l'an VIII..... 21

A. *L'administration d'Ancien régime*..... 21

B. *L'œuvre de la Révolution*..... 22

C. *L'œuvre de l'an VIII*..... 23

§ 2. — Les facteurs d'évolution	24
Schéma général	24
A. <i>De l'ordre autoritaire à la démocratie : répercussions sur le régime administratif</i>	24
B. <i>De l'Etat libéral à l'Etat interventionniste</i>	25
C. <i>Incidences réciproques des deux lignes d'évolution</i>	26
§ 3. — Les résultats de l'évolution	27
Vue d'ensemble	27
 SECTION III. — Caractères et principes fondamentaux du droit administratif.	
29	
§ 1. — Les caractères techniques du droit administratif	29
A. <i>Le droit administratif est un droit récent</i>	29
B. <i>Le droit administratif n'a pas été codifié</i>	30
C. <i>Le droit administratif est largement jurisprudentiel</i> .	30
§ 2. — Les principes fondamentaux du droit administratif	31
La recherche d'une notion-clé	31
A. <i>Le droit administratif défini par le service public</i>	32
B. <i>Le déclin de la notion de service public</i>	33
C. <i>Les solutions de remplacement</i>	34
D. <i>La solution proposée</i>	35

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES JURIDIQUES FONDAMENTALES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

TITRE I

THÉORIE GÉNÉRALE DES PERSONNES PUBLIQUES

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

CHAPITRE I	
LA PERSONNALITÉ MORALE	
	40
Le problème de la personnalité morale.....	40
Les éléments de la personnalité morale.....	41
Personnes morales et personnes physiques.....	41
 CHAPITRE II	
LES DIVERSES PERSONNES MORALES ...	
	43
§ 1. — Les personnes morales de droit privé	43
A. <i>Caractères généraux</i>	43
B. <i>Principaux types</i>	44
§ 2. — Les personnes morales de droit public	46
A. <i>Caractères généraux</i>	46
B. <i>Principaux types</i>	46
§ 3. — L'évolution de la distinction entre personnes morales publiques et privées	47
La tendance au rapprochement.....	47
 TITRE II	
LA RÈGLE DE DROIT	
Vue d'ensemble	51
 CHAPITRE I	
LES SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF	
	52
Définition.....	52
 SECTION I. — Les sources écrites. Généralités. ..	
	52
Énumération.....	52
La codification des sources écrites	54
 SECTION II. — La distinction de la loi et du règlement.	
	55
Principe	55
§ 1. — La distinction classique	56
A. <i>Force juridique</i>	56
B. <i>Domaines respectifs</i>	56

§ 2. — L'évolution de la distinction initiale,	57
A. <i>Les règlements autonomes</i>	57
B. <i>Les décrets-lois</i>	57
C. <i>La Constitution de 1946</i>	58
§ 3. — La distinction de la loi et du règlement dans la Constitution de 1958.	60
Principes généraux	60
A. <i>Le régime normal</i>	61
1° Domaines respectifs de la loi et du règlement....	61
a) La loi	61
b) Le règlement	61
c) Sanctions de la délimitation	62
d) Application pratique de la délimitation	63
2° Autorité respective de la loi et du règlement	64
B. <i>Les régimes exceptionnels : les ordonnances</i>	65
1° Les conditions de l'habilitation	66
2° Effets de l'habilitation	66
3° Force juridique des ordonnances.	67
C. <i>Les régimes exceptionnels : l'article 16. 1° L'article 16</i> <i>et la distinction de la loi et du règlement</i>	68
2° Régime juridique des actes pris en vertu de l'ar- ticle 16.	68
 SECTION III. — Le pouvoir réglementaire..	69
A. <i>Définition et fondement</i>	69
B. <i>Titulaires</i>	69
C. <i>Les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire</i>	71
 SECTION IV. — Les sources non écrites.	73
Généralités	73
§ 1. — La jurisprudence	74
Le problème de la création du droit par le juge	74
A. <i>La technique d'élaboration de la règle jurispruden-</i> <i>tielle</i>	75
B. <i>Les caractères de la règle jurisprudentielle</i>	76
C. <i>L'autorité de la règle jurisprudentielle</i>	76
§ 2. — Les principes généraux	77
A. <i>Définition</i>	77
B. <i>Caractères juridiques</i>	78
C. <i>Autorité des principes généraux</i>	78

CHAPITRE II
LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ 80

SECTION I. — Signification pratique du principe de légalité. 80

- A. *Le caractère hiérarchisé des règles de droit* 80
- B. *Caractère principalement formel de la hiérarchie des règles écrites* 80
- C. *Sources non écrites et hiérarchie des règles* 81
- D. *Hiérarchie des règles et actes particuliers* 81

SECTION II. — Portée du principe de légalité : le pouvoir discrétionnaire. 82

§ 1. — La notion de pouvoir discrétionnaire 83

- A. *Pouvoir discrétionnaire et compétence liée* 83
- B. *Nécessité d'un équilibre* 83

§ 2. — Mesure du pouvoir discrétionnaire 84

La situation actuelle 84

§ 3. — Portée juridique du pouvoir discrétionnaire 84

Pouvoir discrétionnaire et légalité 84

SECTION III. — Les restrictions au principe de légalité : la théorie des circonstances exceptionnelles. 87

Le problème 87

- A. *Définition* 88
- B. *Quand y a-t-il « circonstances exceptionnelles » ?* 88
- C. *Effets des circonstances exceptionnelles* 89
- D. *Contrôle du juge sur les actes pris en période d'exception* 89
- E. *Portée juridique de la théorie* 90

TITRE III

LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

Définition 91
Classification des actes administratifs 91

CHAPITRE I	
LA DÉCISION EXÉCUTOIRE	94
SECTION I. — Caractères généraux.	95
A. <i>Décision exécutoire et actes administratifs ne constituant pas décision</i>	95
Circulaires et instructions de service	95
Directives	97
B. <i>La décision exécutoire, décision administrative</i>	98
C. <i>Les diverses catégories de décisions exécutoires</i>	98
Section II. — L'élaboration de la décision exécutoire.	100
§ 1. — La procédure d'élaboration.	100
A. <i>La procédure administrative non contentieuse</i>	100
B. <i>Le secret administratif</i>	102
§ 2. — La forme des décisions administratives.	103
A. <i>Principes généraux</i>	103
B. <i>L'obligation de motiver</i>	104
SECTION III. — Effets de la décision exécutoire.	105
§ 1. — La décision exécutoire modifie l'ordre juridique.	106
Le privilège du préalable	106
§ 2. — L'exécution des décisions exécutoires.	107
Les diverses hypothèses	107
L'exécution des obligations par les particuliers	107
Conditions du recours à la contrainte	109
§ 3. — Durée des effets de la décision exécutoire.	110
A. <i>L'entrée en vigueur des décisions exécutoires</i>	110
B. <i>La fin des effets de la décision.</i>	111
Les conditions de l'abrogation et du retrait	112
SECTION IV. — La validité des décisions exécutoires.	114
Les diverses formes de l'illégalité	114
Les degrés dans l'invalidité	115
CHAPITRE II	
LES CONTRATS ADMINISTRATIFS.	117
Contrats de l'administration et contrats administratifs	117
Les principaux contrats administratifs	118

SECTION I. — Caractères généraux des contrats administratifs.....		120
§ 1. — Critères du contrat administratif		120
Position de la question		120
1° Les parties au contrat		122
2° L'objet du contrat : l'exécution même du service public		123
3° Les clauses du contrat : la « clause exorbitante »		124
§ 2. — Le régime du contrat administratif		125
Traits généraux		125
Le contentieux des contrats administratifs		126
SECTION II. — La formation du contrat administratif.		126
§ 1. — Les limitations apportées à la liberté contrac- tuelle		126
A. <i>La capacité de contracter</i>		126
B. <i>Le choix du cocontractant</i>		127
1° Les divers modes de passation des marchés		127
2° Règles d'emploi de ces divers procédés		128
§ 2. — Les atteintes à l'égalité des contractants....		129
L'élaboration des clauses du contrat		129
SECTION III. — L'exécution des contrats administratifs.		130
Vue d'ensemble		130
§ 1. — Les prérogatives de l'administration		131
A. <i>L'exécution normale</i>		131
B. <i>Les sanctions en cas de faute dans l'exécution</i>		132
§ 2. — Le principe de l'équilibre financier du contrat.		134
A. <i>Les droits du cocontractant</i>		134
B. <i>Le principe de l'équilibre financier du contrat</i>		135
1° La théorie du fait du prince		135
2° La théorie de l'imprévision		136
a) Les conditions de l'imprévision		136
b) Effets de la situation d'imprévision		137
c) Fin de la situation d'imprévision		138
SECTION IV. — La fin du contrat administratif.		138
A. <i>Résiliation par l'administration</i>		138
B. <i>Résiliation par le juge</i>		139

TITRE IV
LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE I
LES RAISONS D'ÊTRE
DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ... 142

SECTION I. — Naissance de la juridiction administrative. 142

A. <i>Éléments de formation</i>	142
B. <i>L'aspect négatif</i>	143
C. <i>L'aspect positif</i>	143

SECTION II. — Evolution de la juridiction administrative. 144

A. <i>Développement</i>	144
B. <i>Nouvelles raisons d'être</i>	145

CHAPITRE II
LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINIS-
TRATIVE : PROCÉDÉS DE DÉLIMITATION.
LES CONFLITS DE COMPÉTENCE
ET LEUR JUGEMENT 147

Vue générale..... 147

§ 1. — Le Tribunal des conflits 148

A. <i>Composition</i>	148
B. <i>Fonctionnement</i>	149

**§ 2. — Les divers chefs de compétence du Tribunal
des conflits 149**

Vue d'ensemble..... 149

A. <i>Le conflit positif</i> . 1° Définition	150
2° Elévation du conflit.....	151
3° Jugement du conflit.....	152
B. <i>Le conflit négatif</i> . 1° Définition.....	153
2° La solution du conflit négatif.....	154
C. <i>Les « difficultés sérieuses » portant sur la compétence devant les juridictions suprêmes</i>	155
D. <i>Le conflit de décisions au fond</i> . 1° Position de la question.....	156
2° Les éléments du conflit de décision.....	157
3° La solution du conflit	158

CHAPITRE III
LA COMPÉTENCE
DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE :
RÈGLES DE DÉLIMITATION 159

Position de la question 159

SECTION I. — La compétence du juge administratif
n'excède pas le champ de l'action administrative. 160

Les litiges entre particuliers 160

Litiges relatifs à des autorités étrangères 161

§ 1. — Limites de la compétence administrative
vis-à-vis du pouvoir législatif 161

Le principe et les exceptions 161

§ 2. — Limites de la compétence administrative
vis-à-vis de l'autorité judiciaire 163

A. *Organisation des services judiciaires* 163

B. *Fonctionnement des services judiciaires* 164

§ 3. — La question des actes de gouvernement 165

A. *Position du problème* 165

B. *La liste des actes de gouvernement* 165

C. *L'interprétation de ces solutions* 167

SECTION II. — La compétence du juge administratif
dans le champ d'action de l'autorité administrative. 168

§ 1. — Le critère principal : son évolution 169

A. *Le XIX^e siècle* 169

B. *Le critère du service public* 170

C. *La crise du critère du service public* 172

1^o *Le développement de la gestion privée* 172

2^o *Incertitudes sur la définition du service public* . 173

3^o *Les hésitations de la jurisprudence* 174

§ 2. — Le critère principal : les règles en vigueur. 176

A. *La directive générale : la compétence suit le fond* 176

B. *Litiges relatifs aux actes juridiques de l'administration* 177

1^o *Le contentieux des décisions exécutoires* 177

2° Le contentieux des contrats	179
C. <i>Litiges relatifs aux activités matérielles de l'administration</i>	179
D. <i>Litiges se rattachant au fait des choses utilisées par l'administration</i>	179
§ 3. — Règles de délimitation étrangères au critère principal : la théorie des matières réservées à la compétence judiciaire	179
Origines	179
A. <i>Compétence judiciaire rattachée à des textes</i>	180
B. <i>Compétence judiciaire en cas de voie de fait.</i> 1° La notion de voie de fait	181
2° Les éléments de la voie de fait	181
3° La sanction de la voie de fait	183
C. <i>Compétence judiciaire en cas d'emprise irrégulière</i>	184
D. <i>Voie de fait et emprise irrégulière.</i>	185
§ 4. — Règles de compétence résultant de textes particuliers	185
Vue d'ensemble.....	185
A. <i>Exceptions au profit de la compétence judiciaire.</i>	186
B. <i>Exceptions au profit de la compétence administrative.</i>	187
 SECTION III. — Les règles de compétence en matière de questions accessoires.	187
A. <i>Le problème</i>	187
B. <i>Principes de solution</i>	187
C. <i>Règles applicables devant les juridictions non répressives</i>	188
D. <i>Règles applicables devant les juridictions répressives.</i>	189
 CHAPITRE IV L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.	191
 SECTION I. — Principes généraux.	191
§ 1. — Caractères communs.	191
Traits fondamentaux	191
A. <i>Séparation des juges administratifs et des administrateurs actifs.</i>	192
B. <i>Compétence consultative des juridictions administratives</i>	193

C. <i>Critères de distinction des juridictions administratives</i>	193
§ 2. — Structure d'ensemble	194
A. <i>La hiérarchie normale</i>	194
B. <i>Les juridictions d'attribution</i>	195
C. <i>Comparaison avec l'organisation judiciaire</i>	196
D. <i>Le contentieux administratif de l'outre-mer</i>	196
SECTION II. — Le Conseil d'Etat	197
Historique	197
§ 1. — La composition du Conseil d'Etat	198
A. <i>La hiérarchie</i>	198
B. <i>La carrière</i>	199
1° Recrutement et avancement.....	199
2° Garanties de carrière	200
§ 2. — L'organisation du Conseil d'Etat	201
A. <i>Les formations administratives</i>	201
B. <i>Les formations contentieuses</i>	202
C. <i>La répartition du personnel entre les formations administratives et contentieuses</i>	203
§ 3. — Les attributions du Conseil d'Etat	203
A. <i>Attributions consultatives</i>	203
B. <i>Attributions contentieuses</i>	205
SECTION III. — Les tribunaux administratifs ..	209
A. <i>Historique</i>	209
B. <i>Caractères généraux</i>	210
C. <i>Personnel</i>	210
D. <i>Compétence</i>	212
CHAPITRE V	
LES RECOURS CONTENTIEUX.....	214
SECTION I. — Caractères généraux	214
A. <i>La distinction entre les deux types de recours</i>	214
B. <i>Les rapports entre recours administratifs et recours contentieux</i>	216

SECTION II. — Les divers types de recours contentieux.	216
Notion générale	216
La classification traditionnelle.....	217
Importance relative des divers contentieux	218
La distinction des recours en annulation et des recours de pleine juridiction	218
La tendance au rapprochement des deux recours	220
Contentieux objectif et contentieux subjectif	221

CHAPITRE VI

LA PROCÉDURE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Autonomie et sources.....	222
Procédure devant les juridictions administratives et procédure administrative.....	223

SECTION I. — Caractères généraux.....

Enumération.....	223
------------------	-----

SECTION II. — Les grandes lignes de l'instance. 224

§ 1. — La règle de la décision préalable.....	224
A. Définition	224
B. Champ d'application	224
C. Modalités d'application	225
D. Signification de la règle	225
§ 2. — L'introduction de l'instance	226
A. Conditions de formes et de délai	226
B. Représentation	228
§ 3. — Mesures préalables à l'instruction.....	229
A. Le sursis à exécution	229
B. Les mesures d'urgence	231
§ 4. — L'instruction de l'affaire.....	232
A. Schéma général	232
B. Les preuves	232
C. L'audience	233
§ 5. — Le jugement.....	234
A. Forme du jugement	234
B. Contenu du jugement	235

C. <i>Autorité du jugement</i>	235
D. <i>Exécution du jugement par l'administration</i>	236

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

A. <i>L'appel</i>	240
B. <i>Le recours en cassation</i>	241
C. <i>Les voies de rétractation</i>	243

CHAPITRE VII

LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR .. 244

Le recours pour excès de pouvoir, sanction du principe de légalité	244
Plan	245

SECTION I. — Développement et caractères.. 245

A. <i>Origine et développement du recours</i>	246
B. <i>Caractères du recours</i>	247

**SECTION II. — Les conditions de recevabilité
du recours pour excès de pouvoir..... 248**

§ 1. — La nature de l'acte	249
A. <i>L'acte attaqué doit être un acte administratif</i>	249
1° Les actes des personnes privées	249
2° Les actes des autorités publiques non adminis- tratives	249
3° Actes des autorités étrangères	250
B. <i>L'acte attaqué doit être une décision</i>	250
C. <i>Exceptions</i>	251
§ 2. — La personne du requérant	252
Principes	252
La notion d'intérêt	253
Nature de l'intérêt requis	253
Les recours des personnes morales	254
§ 3. — Procédure, formes, délais	255
§ 4. — Absence de recours parallèle	255
A. <i>Notion</i>	255
B. <i>Portée</i>	256

SECTION III. — Les cas d'annulation.		257
§ 1. — Généralités		257
La classification traditionnelle		257
Valeur de la classification traditionnelle		258
Règles dont la méconnaissance est susceptible d'être invoquée à l'appui du recours		259
§ 2. — L'Incompétence		260
A. <i>Définition</i>		260
B. <i>Formes</i>		260
§ 3. — Le vice de forme		262
A. <i>Définition</i>		262
B. <i>Applications</i>		262
§ 4. — Le détournement de pouvoir		263
A. <i>Définition</i>		263
B. <i>Applications</i>		264
C. <i>Mise en œuvre</i>		265
5. — La violation de la loi		266
A. <i>Définition</i>		266
B. <i>Modalités : l'erreur de droit</i>		266
C. <i>Le contrôle des motifs de fait.</i> 1° <i>Position de la question</i>		267
2° <i>Applications</i>		268
3° <i>Contrôle normal et contrôle minimum</i>		270
4° <i>Pluralité des motifs</i>		271
SECTION IV. — Le jugement du recours.		272
§ 1. — Les particularités de la procédure		272
Vue d'ensemble		272
§ 2. — Contenu et effets du jugement		273
A. <i>Le jugement d'irrecevabilité</i>		273
B. <i>Le jugement au fond</i>		273
§ 3. — Les voies de recours		276
A. <i>L'appel</i>		276
B. <i>La tierce opposition</i>		276
TITRE V		
LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE		
Vue générale		277

CHAPITRE I
LES PRINCIPES GÉNÉRAUX ET LEUR ÉVOLUTION. 278

SECTION I. — Le principe	
d'une responsabilité administrative.....	278
La solution initiale : l'irresponsabilité de l'Etat	278
L'admission de la responsabilité de l'Etat	279
Justification de la solution	279
SECTION II. — Le titulaire de la responsabilité..	280
A. <i>Position du problème</i>	280
B. <i>Evolution des solutions</i>	280
C. <i>La solution actuelle</i>	281
SECTION III. — Le régime de la responsabilité..	281
A. <i>Droit commun ou régime spécial?</i>	281
B. <i>L'aménagement du régime spécial.</i>	282

CHAPITRE II
LES CONDITIONS DE LA RESPONSABILITÉ
DES PERSONNES PUBLIQUES..... 284

SECTION I. — Le dommage.	284
Caractères généraux	284
Le problème du dommage moral	285
SECTION II. — L'imputabilité.....	287
A. <i>Le dommage doit se rattacher au fait d'une personne</i> <i>publique</i>	287
B. <i>Détermination de la personne publique responsable.</i>	288
SECTION III. — Le fait dommageable.....	289
Principes généraux.....	289
§ 1. — La faute de service	289
A. <i>Définition</i>	289
B. <i>Caractère concret de la faute de service</i>	290
C. <i>Applications</i>	290
D. <i>La preuve de la faute</i>	292
§ 2. — La responsabilité sans faute.....	293
A. <i>La responsabilité pour risque.</i>	293

B. <i>La responsabilité sans faute en dehors du risque</i>	295
C. <i>Avenir de la responsabilité sans faute</i>	296

CHAPITRE III

LA RÉPARATION DU DOMMAGE..... 298

A. <i>Forme de la réparation</i>	298
B. <i>Modalités de l'indemnisation</i>	298
C. <i>Date d'évaluation du préjudice</i>	299
D. <i>Calcul de l'indemnité</i>	299

CHAPITRE IV

LA RESPONSABILITÉ DES AGENTS POUR FAUTE PERSONNELLE ET SES RAPPORTS AVEC LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES PUBLIQUES..... 301

§ 1. — La notion de faute personnelle	301
A. <i>Définition</i>	301
B. <i>Conséquences juridiques</i>	302
§ 2 — Les rapports entre la responsabilité personnelle des agents et celle des personnes publiques. 303	
A. <i>Le point de départ</i>	303
B. <i>Le cumul des fautes</i>	303
C. <i>Le cumul des responsabilités</i>	303
D. <i>Le résultat de l'évolution</i>	304
E. <i>Les conséquences pratiques du cumul</i>	304
F. <i>Le problème des actions récursoires</i>	304

CHAPITRE V

CHAMP D'APPLICATION DU RÉGIME DE DROIT COMMUN DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE. 307

Position du problème	307
----------------------------	-----

SECTION I. — **La responsabilité de l'Etat en dehors de l'action du pouvoir exécutif.**..... 307

§ 1. — Responsabilité à raison des actes du pouvoir législatif	307
A. <i>Activités des services du Parlement</i>	307
B. <i>La responsabilité du fait des lois</i>	308

§ 2. — Responsabilité du fait de l'activité Juridictionnelle.....	310
Évolution et solutions actuelles	310
SECTION II. — Les limites à l'application du droit commun de la responsabilité administrative dans le domaine de l'exécutif.	
	312
A. <i>Les survivances de l'irresponsabilité</i>	313
B. <i>La responsabilité de la puissance publique dans les conditions du droit privé</i>	313
C. <i>Les régimes spéciaux de responsabilité</i>	314
Le régime de la responsabilité pour dommages causés par les émeutes	315
Le régime de la responsabilité à raison des dommages causés à ou par des élèves de l'enseignement public	316
D. <i>La responsabilité à raison des dommages causés par les travaux publics</i>	317

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Vue d'ensemble.....	319
---------------------	-----

TITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX

CHAPITRE I CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION .	321
--	-----

SECTION I. — Caractères généraux.....	321
---------------------------------------	-----

§ 1. — La centralisation	322
A. <i>La centralisation appliquée aux collectivités locales</i> ..	322
B. <i>La centralisation, système d'organisation de l'administration d'Etat</i>	323
C. <i>La déconcentration, modalité de la centralisation</i>	323
§ 2. — La décentralisation	323
A. <i>La décentralisation appliquée aux collectivités locales</i>	324
1° <i>Eléments</i>	324
2° <i>Définition</i>	324

3° Modalités	325
4° Limites	325
B. <i>La décentralisation appliquée à l'administration d'Etat.</i>	326
§ 3. — Le contrôle administratif en régime de centralisation et en régime décentralisé	326
Contrôle et tutelle	326
A. <i>Le contrôle hiérarchique</i>	327
B. <i>Le contrôle de tutelle.</i> 1° Caractères généraux	327
2° L'autorité de tutelle	328
3° Les procédés de la tutelle	329
4° Les recours en matière de tutelle	330
SECTION II. — Signification de la centralisation et de la décentralisation.	332
Eléments du problème	332
SECTION III. — Centralisation et décentralisation dans l'évolution du régime administratif français.	333
§ 1. — La tradition centralisatrice de l'administration française	333
Force des facteurs de centralisation en France	333
§ 2. — Les régimes politiques successifs et la décentralisation.	334
A. <i>La Révolution</i>	334
B. <i>Le régime administratif de l'an VIII</i>	334
C. <i>Le mouvement décentralisateur</i>	334
D. <i>Retour à la centralisation</i>	335
E. <i>La V^e République : Les textes</i>	335
Nouvelles orientations	336
§ 3. — La nouvelle décentralisation	337
A. <i>Les organes des collectivités</i>	338
B. <i>La répartition des compétences</i>	339
1° Les principes	339
2° Les applications	340
C. <i>Les moyens.</i> 1° Les services	341
2° Les biens	341
3° Les ressources financières	342
D. <i>Le personnel</i>	342

CHAPITRE II

LES CADRES TERRITORIAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Collectivités et circonscriptions	345
---	-----

§ 1. — Les subdivisions traditionnelles	346
Origines	346
Le département	346
Les circonscriptions subordonnées au département	347
La commune, collectivité et circonscription	347
§ 2. — La région	348
A. <i>La critique du département</i>	348
B. <i>L'évolution vers la région</i> : 1° Les circonscriptions régionales spécialisées	349
2° La première expérience régionale (1941-1946)	349
C. <i>De la circonscription d'action régionale à la région</i>	350
D. <i>La situation actuelle</i>	351

TITRE II

L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

Vue d'ensemble	353
----------------------	-----

CHAPITRE I

LES ORGANES CENTRAUX DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT	355
--	-----

SECTION I. — Les organes suprêmes de l'administration d'Etat	355
---	-----

A. <i>Les compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre</i>	355
B. <i>Les services rattachés au Premier ministre</i>	356

SECTION II. — L'organisation centrale des ministères	357
---	-----

Vue d'ensemble	357
----------------------	-----

§ 1. — Le ministre	358
---------------------------------	-----

A. <i>Statut</i>	358
B. <i>Attributions</i>	359
C. <i>La forme des décisions des ministres</i>	360

§ 2. — L'administration centrale	361
---	-----

A. <i>Le cabinet</i>	361
B. <i>L'administration centrale proprement dite</i>	362
C. <i>Les organismes consultatifs</i>	362
D. <i>Les autorités administratives indépendantes</i>	361
E. <i>Les corps d'inspection et de contrôle</i>	365

SECTION III. — Le Médiateur.	365
A. <i>Statut.</i>	366
B. <i>Compétence.</i>	366
C. <i>La saisine.</i>	366
D. <i>Les pouvoirs du médiateur.</i>	367
CHAPITRE II	
LES ORGANES LOCAUX	
DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT	
	369
SECTION I. — Les services extérieurs des ministères.	369
Organisation générale	369
SECTION II. — Le commissaire de la République.	370
Origines et évolution	370
§ 1. — Le statut des commissaires de la République. ..	371
Données du problème.....	371
A. <i>Le corps préfectoral</i>	371
B. <i>La carrière préfectorale</i>	372
§ 2. — Attributions des commissaires de la République	373
Vue d'ensemble	373
A. <i>Le commissaire de la République, représentant de l'Etat dans le département.</i>	374
B. <i>Le commissaire de la République, représentant du gouvernement</i>	374
C. <i>Le commissaire de la République, organe de l'administration générale.</i>	374
D. <i>Le commissaire de la République, chef des services de l'Etat dans le département</i>	376
E. <i>Les actes du commissaire de la République.</i>	377
§ 3. — Les collaborateurs du commissaire de la République	377
Vue d'ensemble	377
§ 4. — Le commissaire de la République de région ...	379
A. <i>Rôle et moyens d'action</i>	379
B. <i>Les organes placés auprès du commissaire de la République de région.</i>	380

TITRE III
LES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES

CHAPITRE I
L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE
DE LA COMMUNE 382

SECTION I. — Généralités..... 382

- § 1. — La collectivité communale** 382
- A. *La réalité communale* 382
- B. *Caractères juridiques de la commune* 383
- § 2. — Évolution du régime des communes**..... 384
- A. *Jusqu'à l'an VIII* 384
- B. *La centralisation de l'an VIII* 385
- C. *Les étapes de la décentralisation* 385
- D. *Le renouvellement des problèmes de la commune* 386
- E. *Le régime actuel* 386

SECTION II. — Le conseil municipal..... 387

- § 1. — Composition** 387
- A. *L'éligibilité* 387
- B. *L'opération électorale* 387
- C. *La durée de mandat municipal* 389
- § 2. — Fonctionnement** 390
- A. *Organisation intérieure* 390
- B. *Régime des réunions* 390
- C. *Les délibérations* 390
- § 3. — Attributions**..... 391
- A. *Champ d'action du conseil municipal* 391
- 1° *Les affaires de la commune*..... 391
- 2° *Les compétences nouvelles* 392
- 3° *Limitations légales à la compétence du conseil*. 393
- Les initiatives des communes dans l'ordre économique. 393
- B. *Les modalités de l'action de la commune* 395
- C. *Les moyens d'action de la commune : le budget communal* 396
- D. *Les biens et intérêts de la commune* 398

SECTION III. — Le maire.		399
Maire et adjoints		399
§ 1. — Statut		399
A. <i>Désignation</i>		399
B. <i>Durée du mandat</i>		400
C. <i>Rémunération</i>		400
§ 2. — Attributions		401
A. <i>Le maire, agent de l'Etat</i>		401
B. <i>Le maire, agent de la commune</i>		401
C. <i>Les responsabilités nées de l'activité du maire</i>		402
SECTION IV. — Dérogations au régime municipal de droit commun.		403
Vue d'ensemble		403
A. <i>La fusion des communes</i>		406
B. <i>Le syndicat de communes</i>		407
C. <i>Le district</i>		408
D. <i>La communauté urbaine</i>		409
Le regroupement systématique : la loi du 16 juillet 1971		411

CHAPITRE II

LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE ... 413

SECTION I. — Le conseil général.		413
§ 1. — Composition		413
A. <i>Election</i>		413
B. <i>Renouvellement</i>		414
§ 2. — Fonctionnement.		414
A. <i>Organisation intérieure</i>		414
B. <i>Régime des réunions</i>		415
C. <i>Les délibérations</i>		415
§ 3. — Attributions.		415
A. <i>Les compétences du département</i>		415
B. <i>Biens et intérêts du département</i>		416
C. <i>Attributions diverses</i>		416
D. <i>Le budget départemental</i>		417

SECTION II. — L'exécutif départemental...	417
A. <i>Evolution</i>	417
B. <i>Le président du conseil général, organe exécutif du département</i>	418
SECTION III. — Les organismes interdépartementaux.	419
Les solutions traditionnelles	419

CHAPITRE III

LA RÉGION

Évolution.....	420
A. <i>Les organes régionaux</i>	420
B. <i>Les compétences régionales</i>	422
C. <i>La région de Corse</i>	424

CHAPITRE IV

PARIS ET L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE, LYON,
MARSEILLE

§ 1. — Paris et la région d'Île de France	426
A. <i>L'évolution</i>	426
B. <i>Les collectivités de la région parisienne</i>	428
C. <i>Le régime de Paris</i>	429
D. <i>L'administration régionale</i>	431
§ 2. — Les règles communes à Paris, Lyon et Marseille.	433
A. <i>Les organes de l'arrondissement</i>	433
B. <i>Les moyens de l'arrondissement</i>	434
C. <i>Le régime électoral</i>	435

CHAPITRE V

LE CONTROLE DE L'ÉTAT
SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....

Vue d'ensemble.....	437
§ 1. — Les contrôles administratifs	438
A. <i>Champ d'application</i>	438
B. <i>Organes de contrôle</i>	439
C. <i>Procédure</i>	440
§ 2. — Le contrôle financier	443
A. <i>Organes de contrôle</i>	443
B. <i>Le contrôle du budget</i>	443

TROISIÈME PARTIE

LES FORMES
DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Vue d'ensemble	447
Evolution	447

TITRE I

LES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE I

LA POLICE ADMINISTRATIVE..... 450

Définition	450
------------------	-----

§ 1. — Les buts de la police administrative.....	451
--	-----

A. Caractère préventif de la police administrative.....	451
---	-----

B. L'ordre public	452
-------------------------	-----

§ 2. — Les procédés de police	453
-------------------------------------	-----

A. Police générale et polices spéciales	453
---	-----

B. Les procédés de la police générale	454
---	-----

§ 3. — L'aménagement du pouvoir de police	454
---	-----

A. Principes	454
--------------------	-----

B. Les diverses autorités de police	455
---	-----

C. Le concours des compétences de police	457
--	-----

§ 4. — Les limites du pouvoir de police	457
---	-----

A. Principe de légalité et pouvoir de police	457
--	-----

B. Les formes du contrôle juridictionnel de la police	459
---	-----

C. Extensions exceptionnelles du pouvoir de police	460
--	-----

CHAPITRE II

LE SERVICE PUBLIC : THÉORIE GÉNÉRALE 462

Place du service public dans l'action administrative	462
--	-----

SECTION I. — Définition. 462

§ 1. — Les diverses acceptions reçues.....	462
--	-----

A. Définition organique et définition matérielle	462
--	-----

B. Le service public, régime juridique	463
--	-----

C. <i>Les rapports entre ces trois définitions</i>	463
D. <i>Conséquences de leur dissociation</i>	464
E. <i>Les éléments communs</i>	464
§ 2. — Le service public et l'intérêt général	465
A. <i>Le principe</i>	465
B. <i>Conséquences</i>	465
C. <i>L'appréciation de l'intérêt général</i>	466
D. <i>Les degrés dans les exigences de l'intérêt général</i>	466
§ 3. — Le service public relève d'une personne publique	467
Le principe	467
Applications : 1° La création du service	467
2° La gestion du service	468
SECTION II. — Le régime juridique des services publics.	468
Unité et diversité	468
§ 1. — La conception classique : le service public défini par la gestion publique	468
A. <i>Le régime juridique spécial</i>	468
B. <i>Evolution</i>	469
C. <i>Régime juridique des services publics proprement dits</i>	469
D. <i>Régime juridique des services publics industriels et commerciaux</i>	469
E. <i>Conclusion</i>	471
§ 2. — Les principes fondamentaux du service public.	471
A. <i>La continuité du service public</i>	472
B. <i>La possibilité de modifier le régime du service</i>	473
C. <i>L'égalité de tous devant le service</i>	473
SECTION III. — Les divers types de services publics.	474
Les classifications possibles	474

CHAPITRE III

L'AIDE DE L'ADMINISTRATION AUX ACTIVITÉS PRIVÉES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	476
A. <i>Raisons d'être</i>	476
B. <i>Modalités</i>	476
C. <i>Contreparties</i>	478

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

Vue d'ensemble	481
----------------------	-----

CHAPITRE I
LES SERVICES EN RÉGIE 483

Traits communs	483
Principales catégories.....	483

CHAPITRE II
LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC .. 485

§ 1. — Caractères généraux	485
Définition	485
Champ d'application et évolution	487
Problèmes fondamentaux.....	489
§ 2. — L'acte de concession	490
A. <i>Formes</i>	490
B. <i>Nature juridique</i>	490
§ 3. — Les obligations du concessionnaire	491
A. <i>Contenu</i>	491
B. <i>Sanctions</i>	492
§ 4. — Les droits du concessionnaire	492
A. <i>Droits afférents à la gestion du service</i>	492
B. <i>Droits pécuniaires</i>	493
§ 5. — Le contentieux de la concession	494
Règles générales	494
§ 6. — La fin de la concession	495
Les diverses hypothèses	495

CHAPITRE III
L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
ET L'ENTREPRISE PUBLIQUE 497

SECTION I. — Evolution. 497

- A. *La conception classique de l'établissement public* 497
- B. *La désagrégation de la conception classique* 497
 - 1° *La différenciation du régime* 499
 - 2° *La désagrégation de la définition* 499
 - 3° *L'apparition de nouvelles catégories de personnes publiques* 501
- C. *Les résultats de l'évolution* 502

SECTION II. — L'établissement public classique. 504

§ 1. — Caractères généraux 504

- A. *L'établissement public est une personne morale* 504
- B. *C'est une personne morale de droit public* 505
- C. *C'est une personne morale assumant la gestion d'un service public* 506

§ 2. — Régime juridique 507

- A. *Caractères généraux* 507
- B. *Régime administratif* 507
- C. *Régime patrimonial et financier* 509

§ 3. — Modalités 509

Établissements publics administratifs, scientifiques et culturels, industriels et commerciaux 509

SECTION III. — Les entreprises publiques. .. 511

§ 1. — Origines 512

Entreprises publiques et entreprises nationalisées 512

L'opération de nationalisation : 1° Définition 512

2° Modalités 513

3° Applications 514

§ 2. — Règles générales 515

A. *La soumission de principe au droit privé* 515

B. *Le caractère public des entreprises* 516

C. *Les entreprises publiques et la qualité de commerçant* 518

§ 3. — Modalités	519
A. <i>Entreprises assurant ou non la gestion d'un service public</i>	519
B. <i>Entreprises issues ou non d'une nationalisation</i>	519
C. <i>Classification d'après la qualification juridique des entreprises</i>	520
D. <i>Entreprises publiques concessionnaires</i>	520
E. <i>Groupes publics</i>	522
Conclusion	523

CHAPITRE IV

LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE MIXTE ..	524
A. <i>Le procédé</i>	524
B. <i>Les buts</i>	524
C. <i>La mise en œuvre</i>	525
D. <i>Régime juridique</i>	526
E. <i>Entreprise d'économie mixte et service public</i>	527
F. <i>Économie mixte et entreprise publique</i>	527

CHAPITRE V

LES ORDRES PROFESSIONNELS	529
A. <i>Origine et raison d'être</i>	529
B. <i>Caractères généraux</i>	529
C. <i>Structure</i>	529
D. <i>Attributions</i>	529
E. <i>Nature et régime juridiques</i>	531
CONCLUSION GÉNÉRALE	535
<i>Le droit administratif contesté</i>	535
<i>Le rayonnement international du droit administratif français</i>	536
<i>Valeur du système</i>	537
<i>Les progrès désirables</i>	538

INDEX ALPHABÉTIQUE	541
--------------------------	-----