

PRECIS
DOMAT

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

★

par

René Chapus

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

3^e édition



EDITIONS MONTCHRESTIEN

26, rue Vercingétorix - PARIS 14^e

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
A. — La question de la définition du droit administratif	9
B. — Les caractères du droit administratif	12
C. — Le droit administratif général	15
Bibliographie générale	19
Abréviations principales	26
Plan du volume	27

PREMIERE PARTIE

LES SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF

29

Chapitre I. — La Constitution et la jurisprudence constitutionnelle

32

Section I. — Les articles constitutionnels

34

A. — Les règles de compétence et de procédure

34

B. — Les principes de fond

34

C. — L'interprétation des dispositions constitutionnelles

35

Section II. — Le préambule de la Constitution

39

A. — La valeur juridique du préambule

40

B. — Le contenu du préambule

43

Section III. — Les normes constitutionnelles de nature jurisprudentielle

47

Chapitre II. — Les lois et règlements administratifs

50

Section I. — Les domaines respectifs des lois et des règlements

50

A. — Les matières réservées à la loi par la Constitution

51

B. — Les matières réglementaires

52

C. — La réalité du système constitutionnel

53

Section II. — Les valeurs respectives de la loi et du règlement

56

A. — La loi promulguée, règle suprême

56

B. — Le règlement, acte contestable

59

C. — Précisions complémentaires

59

Section III. — La codification des lois et règlements

62

Chapitre III. — La jurisprudence administrative	65
Section I. — La production normative jurisprudentielle	67
A. — Les régimes	67
B. — Les notions	67
C. — Les principes généraux du droit	67
Section II. — L'autorité des normes jurisprudentielles à l'égard de l'administration	75
A. — La valeur infra-législative et supra-décrétale des normes jurisprudentielles	76
B. — La portée, impérative ou supplétive, des normes jurisprudentielles	80
C. — L'extension du domaine de la loi	84
Section III. — Notations complémentaires	85
A. — Aspects de la technique de formation de la jurisprudence	85
B. — La question de la légitimité du droit administratif jurisprudentiel	87
C. — La question de la codification de la jurisprudence administrative	88
Chapitre IV. — Les conventions internationales	90
Section I. — Les normes internationales applicables dans l'ordre juridique interne	92
Section II. — Le statut constitutionnel des engagements internationaux	97
Section III. — Les rapports entre les lois et les normes internationales selon la jurisprudence du Conseil d'Etat	100

SECONDE PARTIE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE 105

Chapitre I. — Personnes de droit public et organismes de droit privé	107
Section I. — La consécration jurisprudentielle de la catégorie des organismes de droit privé chargés d'une mission administrative de service public	114
Section II. — Le caractère exhaustif de la distinction entre établissement public et organisme de droit privé	118
Section III. — Le critère du caractère public d'une institution spécialisée	121
Chapitre II. — Administration générale et administration spécialisée	136
Section I. — L'Etat	137

§ I. — L'administration centrale	139
I. — Les attributions administratives du chef de l'Etat et des membres du gouvernement	140
II. — Les services centraux	153
§ II. — L'administration territoriale d'Etat dans le cadre départemental	164
§ III. — Les autres cadres territoriaux de l'administration d'Etat	177
Section II. — Les collectivités territoriales locales	187
§ I. — Vue générale	192
I. — La qualité de collectivité territoriale	192
II. — La qualité d'institution administrative	195
III. — Le statut constitutionnel des collectivités territoriales locales ..	197
§ II. — Les collectivités territoriales locales de droit commun	201
I. — Le statut personnel des autorités locales	207
II. — Les compétences des collectivités locales	216
§ III. — Les collectivités territoriales locales à statut particulier	236
I. — Métropole	236
II. — Outre-mer	243
§ IV. — L'organisation des rapports de collaboration entre les collectivités territoriales locales	248
Section III. — Les institutions spécialisées	256
§ I. — Les distinctions principales	256
§ II. — Les raisons d'être et la légitimité des institutions spécialisées ..	272
§ III. — Aspects particuliers du statut juridique des institutions spécialisées	276
Chapitre III. — Déconcentration et décentralisation	286
Section I. — L'organisation du pouvoir de décision au sein des personnes administratives	288
§ I. — La déconcentration	288
§ II. — Le pouvoir hiérarchique de droit commun	290
§ III. — Les aménagements particuliers du pouvoir hiérarchique	295
Section II. — L'autonomie par rapport à l'Etat du pouvoir de décision des autorités décentralisées	297
§ Ix. — Les conditions d'accomplissement de la décentralisation	298
§ II. — Décentralisation territoriale et décentralisation technique	300
§ III. — Le pouvoir de tutelle	303
Section III. — Les prolongements contractuels de la décentralisation	325
Chapitre IV. — Les institutions d'accompagnement de l'administration active	332
Section I. — Vue générale	332
Section II. — Le Conseil d'Etat, conseil du gouvernement	340
Section III. — Le Médiateur	349

TROISIEME PARTIE

L'ACTIVITE ADMINISTRATIVE

	357
A. — Les fonctions sociales de l'administration	357
B. — Les moyens juridiques de l'activité administrative. Les prérogatives de puissance publique	357
Chapitre I. — Les actes	362
La liberté d'accès aux documents administratifs	362
Section I. — Acte unilatéral et contrat	368
Section II. — Décision et acte unilatéral non décisoire	376
Section III. — Décision réglementaire et décision non réglementaire	395
Section IV. — Acte administratif et acte de droit privé	399
§ I. — Le critère du caractère administratif des décisions	399
§ II. — Le critère du caractère administratif des contrats	407
I. — Les contrats entre personnes publiques	407
II. — Les contrats conclus entre une personne publique et une personne privée	409
III. — Les contrats entre personnes privées	425
Chapitre II. — Les services publics	428
Section I. — La notion fonctionnelle de service public	428
A. — Le rattachement organique de l'activité à qualifier	430
B. — L'exercice de l'activité en vue d'un intérêt public	432
C. — Les considérations indifférentes	437
Section II. — Les notions de service public administratif et de service public industriel et commercial	441
A. — Le critère jurisprudentiel de la distinction	442
B. — Les qualifications textuelles	446
C. — Le caractère exhaustif de la distinction	447
Section III. — Les lois du service public	449
A. — Le principe de mutabilité	449
B. — Le principe de continuité	452
C. — Le principe d'égalité	454
D. — De la gratuité des services publics	457
Section IV. — La création et l'organisation des services publics	459
A. — Le droit à la création des services publics	459
B. — Le droit de créer les services publics	460
C. — Les modes de gestion des services publics	462
Chapitre III. — Le pouvoir réglementaire	471
Section I. — Le pouvoir réglementaire général	473
§ I. — L'exercice par décrets du pouvoir réglementaire général	473
§ II. — L'exercice par ordonnances du pouvoir réglementaire général	483

Section II. — Le pouvoir réglementaire de police du premier ministre	489
Section III. — Le pouvoir réglementaire des ministres et des chefs de service	493
Section IV. — L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire	500
Chapitre IV. — La police administrative	509
Section I. — L'organisation du service public de la police administrative	511
§ I. — La notion d'ordre public en matière de police générale	511
§ II. — La répartition de la compétence en matière de police générale ..	518
§ III. — Les polices spéciales	523
Section II. — Les conditions de légalité des mesures de police administrative	527
A. — Les conditions générales de légalité des mesures de police	527
B. — Les mesures prohibées en principe	527
C. — La subordination de la légalité des mesures de police à leur nécessité	529
Section III. — L'obligation de prendre les mesures de police	533
A. — L'obligation d'appliquer une réglementation préétablie	533
B. — L'obligation de prendre des mesures de police initiales	534
Section IV. — Police administrative et police judiciaire	535
A. — Le critère de distinction	537
B. — La normalité du critère	541
C. — Les changements de nature des opérations de police	541

QUATRIÈME PARTIE

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 545

A. — La constitution de l'ordre juridictionnel administratif	545
B. — Le domaine de compétence de la juridiction administrative	551
C. — Les difficultés du dualisme juridictionnel	557
Chapitre I. — L'ordre juridictionnel administratif	560
Section I. — Les juridictions administratives	562
A. — Le Conseil d'État statuant au contentieux	563
B. — Les Tribunaux administratifs et les conseils du contentieux administratif	568
C. — Le caractère d'ordre public des règles de compétence et la correction des erreurs	570
Section II. — La structure du contentieux administratif	571
A. — Le contentieux de l'excès de pouvoir	572
B. — Le contentieux de pleine juridiction	576
C. — Le contentieux de la répression	577

Section III. — L'exercice des recours	578
A. — Les conditions de recevabilité	579
B. — Le régime des régularisations	590
C. — Le principe de l'effet non suspensif des recours et le sursis à exécution	590
Section IV. — Le jugement	592
A. — L'instruction	593
B. — Les pouvoirs du juge	595
C. — L'obligation d'exécuter la chose jugée	596
Chapitre II. — La compétence de la juridiction administrative à l'égard du contentieux de l'administration ...	601
Section I. — Les solutions consacrées par application du principe de séparation	602
§ I. — Observations de caractère historique	603
A. — La théorie de l'Etat débiteur	604
B. — La fusion du contentieux des collectivités locales avec celui de l'Etat	604
C. — L'interprétation de l'arrêt <i>Blanco</i> par l'école du service public ..	605
§ II. — L'état du droit	606
A. — Le contentieux des contrats	606
B. — Le contentieux extracontractuel des services publics assurés par les personnes publiques	607
C. — Les autres contentieux extracontractuels intéressant l'administration	616
Section II. — Les dérogations au principe de séparation	620
§ I. — Le principe de l'autorité judiciaire, gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales	621
A. — Les illustrations législatives du principe	622
B. — L'emprise irrégulière	627
C. — La voie de fait	629
§ II. — Les attributions de compétence à la juridiction judiciaire en matière de responsabilité de la puissance publique	637
A. — La responsabilité du fait des accidents nucléaires	638
B. — La responsabilité de l'Etat à l'égard des victimes de certaines infractions pénales	638
C. — La responsabilité de l'Etat à raison de certains dommages causés par le fonctionnement du service pénitentiaire	640
D. — La responsabilité de l'Etat à raison des fautes des membres de l'enseignement public	640
E. — La responsabilité des personnes publiques et entrepreneurs de travaux publics à raison des dommages causés par un véhicule. .	643
F. — La responsabilité des entrepreneurs de travaux publics, objets de poursuites pénales	649
§ III. — Les autres attributions de compétence à la juridiction judiciaire	650

Section III. — La compétence à l'égard des questions d'interprétation ou d'appréciation de la légalité des actes administratifs se posant devant les tribunaux judiciaires	653
A. — L'interprétation des règlements administratifs	655
B. — L'appréciation de la légalité des actes administratifs et l'interprétation des actes individuels	655
Chapitre III. — Le sort des litiges étrangers au contentieux de l'administration	660
Section I. — Les questions de droit privé	660
Section II. — Les lois et conventions internationales	662
A. — L'existence et l'entrée en vigueur des lois et conventions internationales	663
B. — L'interprétation des lois et conventions internationales	664
C. — L'appréciation de la validité des lois et conventions internationales	666
Section III. — Les actes politiques	667
A. — Les actes de gouvernement	667
B. — Les scrutins politiques	675
C. — Les actes parlementaires	678
Section IV. — Les actes d'exécution du service public de la justice judiciaire	681
A. — Les actes d'organisation du service	682
B. — Les actes d'exécution du service	683
C. — Précisions complémentaires	686
Chapitre IV. — Les conflits d'attribution et la résolution des difficultés de compétence	694
Section I. — Le règlement des conflits positifs	696
Section II. — La prévention et le règlement des conflits négatifs ...	700
Section III. — La prévention des divergences de jugements entre les ordres de juridictions en matière de compétence	701

CINQUIÈME PARTIE

LE REGIME DES ACTES ADMINISTRATIFS	703
Chapitre I. — Le principe de légalité	704
Section I. — Les vices susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs	709
§ I. — Les classifications des moyens de légalité	710
§ II. — L'illégalité externe	713
I. — L'incompétence	714
II. — Le vice de procédure	720
III. — Le vice de forme	723
§ III. — L'illégalité interne	725

I. — L'illégalité à raison du contenu de l'acte	725
II. — L'illégalité à raison des motifs de l'acte	725
A. — L'erreur de droit	726
B. — L'erreur de qualification juridique	728
C. — L'erreur de fait	731
III. — L'illégalité à raison du but de l'acte	733
Section II. — L'étendue du contrôle juridictionnel	739
§ I. — Le pouvoir discrétionnaire de l'administration	740
§ II. — Contrôle normal et contrôle restreint	744
§ III. — Les modalités particulières du contrôle normal	752
A. — Le contrôle des mesures de police administrative	752
B. — La mise en œuvre de la théorie du bilan	752
C. — L'appréciation d'un rapport de compatibilité	757
Section III. — Les adaptations aux circonstances du principe de légalité	758
A. — L'état de siège et l'état d'urgence	759
B. — la théorie des circonstances exceptionnelles	760
C. — L'exception d'urgence	763
Chapitre II. — Le régime des décisions	765
Section I. — L'édition des décisions	765
§ I. — Les règles relatives à la compétence	765
A. — L'exclusion des questions préjudicielles	766
B. — La règle du parallélisme des compétences	767
C. — L'hypothèse de désinvestiture, absence ou empêchement de l'autorité compétente	768
D. — Les délégations de compétence	771
§ II. — La procédure d'élaboration	775
A. — Le régime des consultations	776
B. — La règle de l'examen particulier des circonstances	783
C. — L'organisation de la contradiction	785
D. — La règle du parallélisme des procédures	790
§ III. — Les règles de forme	792
A. — La motivation obligatoire en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ..	795
B. — Les autres cas de motivation obligatoire	797
C. — L'obligation de motiver et les décisions implicites	799
Section II. — L'entrée en vigueur des décisions	801
A. — L'entrée en vigueur des règlements	801
B. — L'entrée en vigueur des décisions non réglementaires	804
C. — La prohibition, en principe, de l'entrée en vigueur rétroactive ..	805
Section III. — La sortie de vigueur des décisions	808
A. — Les conditions du retrait des décisions créatrices de droits	810
B. — La détermination des décisions créatrices de droits	814
C. — Observations terminales	819
Section IV. — Le devoir d'obéissance aux décisions administratives et ses sanctions	821
A. — L'exercice de poursuite pénales	822

B. — Le prononcé de sanctions administratives	822
C. — Le recours à l'exécution forcée	823
Chapitre III. — Le régime des contrats	826
Section I. — La conclusion des contrats de l'administration	827
A. — Le choix du cocontractant dans les marchés publics	828
B. — Observations complémentaires	831
Section II. — L'exécution des contrats administratifs	833
A. — Les droits et obligations ordinaires des parties	834
B. — La rupture de l'équilibre financier du contrat	839
C. — L'état d'imprévision	841
Section III. — Les responsabilités nées des contrats et des quasi-contrats	845
A. — La responsabilité de droit commun	845
B. — La garantie décennale des constructeurs	847
C. — La responsabilité quasi-contractuelle	848

SIXIEME PARTIE

LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

851

Chapitre I. — Les règles de portée générale	855
Section I. — Les conditions du droit à réparation	857
A. — Le préjudice	857
B. — La relation de cause à effet	864
C. — Les exigences tenant à la situation de la victime	870
Section II. — L'étendue de la réparation	876
A. — La date d'évaluation du préjudice	877
B. — Les déductions	881
C. — Les régimes spéciaux de réparation	884
Section III. — La demande en dommages-intérêts	887
A. — La détermination de la personne responsable	888
B. — Particularités relatives au demandeur en responsabilité	895
C. — L'allocation d'indemnités accessoires	898
Chapitre II. — La responsabilité pour faute	901
Section I. — De la faute	902
A. — Faute et illégalité	902
B. — L'établissement de la faute	904
Section II. — L'exigence d'une faute lourde en matière administrative	909
A. — L'exigence invariable d'une faute lourde	910
B. — L'appréciation cas par cas de la nécessité d'une faute lourde ...	917
C. — Cas particulier d'exigence d'une faute lourde	919

Section III. — L'exigence d'une faute lourde en matière de fonctionnement du service public de la justice	921
A. — La responsabilité du fait de la justice judiciaire	921
B. — La responsabilité du fait de la justice administrative	924
Chapitre III. — Les responsabilités sans faute	927
Section I. — La responsabilité pour risque	928
A. — La responsabilité sans faute à raison d'un « risque spécial » de dommage	929
B. — La responsabilité sans faute au profit des collaborateurs occasionnels des services publics	935
C. — La responsabilité sans faute au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics	940
D. — La responsabilité du fait des attroupements et rassemblements	943
Section II. — La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques	946
A. — La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	947
B. — La responsabilité du fait des décisions administratives régulières	949
C. — La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	955
Chapitre IV. — La responsabilité des agents publics et ses rapports avec celle de l'administration	96
Section I. — La distinction entre les fautes de service et les fautes personnelles	961
A. — L'idée de la faute de service	963
B. — Les trois types de fautes personnelles	964
C. — Précisions complémentaires	968
Section II. — Les droits de la victime	96
A. — Le droit commun jurisprudentiel : le « cumul » des responsabilités	97
B. — Les dispositions législatives particulières : la substitution de responsabilité	9
Section III. — Les relations entre les personnes publiques et leurs agents	97
A. — Les droits de la personne publique contre son agent	973
B. — Les droits de l'agent contre la personne publique	97
INDEX ALPHABÉTIQUE	979