

TRAITÉ  
DE  
**DROIT**  
**ADMINISTRATIF**

PAR  
**ANDRÉ DE LAUBADÈRE**

Professeur honoraire à l'Université de Droit,  
d'Economie et de Sciences Sociales de Paris

NEUVIÈME ÉDITION

par **JEAN-CLAUDE VENEZIA**  
et **Yves GAUDEMET**

Professeurs à l'Université  
de Droit, d'Economie et de  
Sciences Sociales de Paris

TOME I

L'organisation administrative - La fonction  
administrative et les actes administratifs -  
La justice administrative - La police  
administrative et les services publics - La  
responsabilité administrative.

P A R I S  
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot (5<sup>e</sup>)

1984

*Table analytique*

---

<b>AVANT-PROPOS DE LA HUITIEME EDITION</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS DE LA NEUVIEME EDITION</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<i>Section I.</i> – L'objet du droit administratif .....	11
<i>Section II.</i> – La technique juridique du droit administratif .....	15
<i>Section III.</i> – Les fonctions juridiques de l'Etat .....	20
<i>Section IV.</i> – Bibliographie générale .....	21
<i>Section V.</i> – Plan de l'ouvrage .....	25
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE. – Les bases du droit administratif français</b> .....	27
<i>Section I.</i> – Le droit administratif .....	30
<i>Section II.</i> – Le champ d'application du régime administratif .....	38

## **LIVRE PREMIER**

<b>L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE</b> .....	59
--	----

### *Titre Premier*

<b>L'ADMINISTRATION D'ETAT</b> .....	65
<b>CHAPITRE PREMIER. – Organisation de l'administration centrale</b> .....	66
<i>Section I.</i> – Répartition des compétences administratives entre le Président de la République et le Premier Ministre .....	67
<i>Section II.</i> – Les ministres .....	70
<i>Section III.</i> – L'administration consultative centrale. ....	72
<b>CHAPITRE II. – Les services extérieurs de l'Etat</b> .....	74
<i>Section I.</i> – Organisation générale des services extérieurs de l'Etat .....	74
<i>Section II.</i> – Le département, circonscription de droit commun de l'administration d'Etat .....	75
<i>Section III.</i> – La région, circonscription de l'administration d'Etat .....	83

### *Titre II*

<b>CENTRALISATION ET DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE</b> .....	91
<i>Section I.</i> – Analyse juridique de la décentralisation administrative .....	92
<i>Section II.</i> – Les deux formes de la décentralisation administrative .....	102
<i>Section III.</i> – Valeur pratique de la décentralisation administrative .....	104

## Titre III

LES COLLECTIVITES LOCALES .....	107
CHAPITRE PREMIER - <i>Vue d'ensemble de l'administration territoriale française et émergence des collectivités locales</i> .....	109
Section I. - Evolution historique de l'administration territoriale française .....	109
Section II. - Les données actuelles .....	115
CHAPITRE II. - <i>La région</i> .....	135
Section I. - Le problème de régionalisme .....	135
Section II. - Evolution historique jusqu'à la réforme de 1972 .....	137
Section III. - La réforme régionale de 1972 .....	137
Section IV. - La région selon la loi du 2 Mars 1982 .....	143
CHAPITRE III. - <i>Le département</i> .....	149
Section I. - Les organes du département .....	150
Section II. - Les attributions du département .....	153
CHAPITRE IV. - <i>La commune</i> .....	156
Section I. - Le cadre communal .....	158
Section II. - Le maire et les adjoints .....	162
Section III. - Le conseil municipal .....	168
CHAPITRE V. - <i>Les groupements des collectivités locales</i> .....	178
Section I. - Les syndicats des communes .....	184
Section II. - Les districts .....	186
Section III. - Les communautés urbaines .....	187
Section IV. - Les groupements de communes dans le cadre du regroupement communal de 1972. (Loi du 16 Juillet 1971.) .....	190
Section V. - L'application des formules de groupements de collectivités locales aux « Villes nouvelles » .....	191
CHAPITRE VI. - <i>Le régime spécial des collectivités de la région parisienne. Le particularisme de Marseille et Lyon</i> .....	194
Section I. - Le régime antérieur aux réformes de 1975/1976 .....	195
Section II. - Les réformes de 1975/1976 .....	200
Section III. - Les réformes de 1982 .....	204
CHAPITRE VII. - <i>Le contrôle sur les actes des collectivités locales</i> .....	209
Section I. - Le contrôle des actes des collectivités locales jusqu'aux réformes de 1982. (Rappel.) .....	210
Section II. - Le contrôle actuel des actes des collectivités locales. (Lois des 2 Mars et 22 Juillet 1982.) .....	213

*Titre IV*

LES PERSONNES PUBLIQUES SPECIALES .....	221
CHAPITRE PREMIER - <i>Les établissements publics</i> .....	222
<i>Section I.</i> - Généralités .....	222
<i>Section II.</i> - Les règles communes à l'ensemble des établissements publics .....	228
<i>Section III.</i> - Le régime juridique des établissements publics industriels et commerciaux .....	231
CHAPITRE II. - <i>Les personnes administratives spéciales en dehors des établissements publics</i> .....	233

**LIVRE II**

LA FONCTION ADMINISTRATIVE .....	235
----------------------------------	-----

*Titre Premier*

THEORIE GENERALE DE L'ACTE ADMINISTRATIF ET DE LA FONCTION ADMINISTRATIVE .....	237
CHAPITRE PREMIER - <i>La notion formelle ou organique de l'acte administratif: l'acte administratif émanant d'un organe administratif</i> .....	239
<i>Section I.</i> - Distinction des organes administratifs et des autres organes de l'Etat .....	240
<i>Section II.</i> - Distinction des organes administratifs et des organes privés .....	243
CHAPITRE II. - <i>La notion matérielle de l'acte administratif: acte à portée individuelle et acte réglementaire.</i> .....	246
<i>Section I.</i> - Acte administratif et acte législatif .....	246
<i>Section II.</i> - Acte administratif et acte juridictionnel. ....	249
<i>Section III.</i> - Controverses relatives à la définition matérielle de la fonction administrative .....	250
CHAPITRE III. - <i>La notion fonctionnelle de l'acte administratif: l'acte administratif relevant du droit administratif</i> .....	252
CHAPITRE IV. - <i>Rôle de la fonction administrative</i> .....	255

*Titre II*

LE PRINCIPE DE LA LEGALITE ADMINISTRATIVE .....	257
CHAPITRE PREMIER - <i>Analyse du principe de la légalité</i> .....	260
<i>Section I.</i> - Les sources de la légalité .....	260

<i>Section II.</i> – La coutume de la légalité .....	270
<i>Section III.</i> – Les modalités de l'illégalité .....	272
CHAPITRE II. – <i>Les sanctions de principe de la légalité</i> .....	274
<i>Section I.</i> – La nullité des actes administratifs .....	274
<i>Section II.</i> – Le contrôle de la légalité .....	278
CHAPITRE III. – <i>Les limites des principes de la légalité</i> .....	284
<i>Section I.</i> – Le pouvoir discrétionnaire .....	284
<i>Section II.</i> – La théorie des circonstances exceptionnelles .....	292
<i>Section III.</i> – Les actes de gouvernement .....	296

### *Titre III*

LE POUVOIR REGLEMENTAIRE .....	305
CHAPITRE PREMIER – <i>Le pouvoir réglementaire avant la Constitution de 1958</i> ....	307
CHAPITRE II. – <i>Le pouvoir réglementaire sous le régime de la Constitution de 1958</i> .....	311
<i>Section I.</i> – La nouvelle conception des rapports de la loi et du règlement ; leurs domaines respectifs .....	312
<i>Section II.</i> – Nature et régime juridique des diverses catégories de règlement .....	316
<i>Section III.</i> – Les titulaires du pouvoir réglementaire .....	324

### *Titre IV*

LE REGIME JURIDIQUE DES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATERAUX. ....	327
CHAPITRE PREMIER – <i>L'élaboration de l'acte administratif</i> .....	328
<i>Section I.</i> – L'auteur de l'acte administratif : Théorie de la compétence des autorités administratives .....	328
<i>Section II.</i> – Les formes et procédures d'élaboration de l'acte administratif .....	335
<i>Section III.</i> – L'entrée en application de l'acte administratif .....	346
CHAPITRE II. – <i>Les effets de l'acte administratif</i> .....	351
<i>Section I.</i> – Les décisions exécutoires (renvoi) .....	351
<i>Section II.</i> – Les mesures d'ordre intérieur .....	351
CHAPITRE III. – <i>L'exécution de l'acte administratif</i> .....	362
<i>Section I.</i> – Les sanctions pour inexécution .....	362
<i>Section II.</i> – L'exécution par voie administrative .....	365
<i>Section III.</i> – L'exécution par voie de justice .....	370

CHAPITRE IV. - <i>La disparition de l'acte administratif</i> .....	373
<i>Section I.</i> - Disparition de l'acte administratif en dehors de la volonté de son auteur .....	373
<i>Section II.</i> - Disparition de l'acte administratif par la volonté de l'administration ; théorie des retraits des actes administratifs .....	374

### *Titre V*

LES CONTRATS ADMINISTRATIFS .....	383
CHAPITRE PREMIER. - <i>Distinction des contrats administratifs et des                   contrats de droit commun de l'administration</i> .....	385
CHAPITRE II. - <i>La formation des contrats administratifs</i> .....	396
<i>Section I.</i> - La conclusion des marchés publics .....	397
<i>Section II.</i> - Les compétences et formes en matière de marchés publics ..	403
CHAPITRE III. - <i>L'exécution des contrats administratifs</i> .....	407
<i>Section I.</i> - Les obligations du cocontractant et les pouvoirs de l'administration .....	407
<i>Section II.</i> - Les droits du cocontractant .....	414
<i>Section III.</i> - Influence des faits nouveaux sur l'exécution des contrats administratifs .....	418

### **Livre III**

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE .....	429
CHAPITRE PRELIMINAIRE - <i>Les fondements du système français</i> .....	431
<i>Section I.</i> - Origine et raison d'être de la dualité de juridiction en France .....	431
<i>Section II.</i> - Valeur du système français .....	435

### *Titre Premier*

L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	441
CHAPITRE PREMIER - <i>Traits généraux de l'organisation de                   la juridiction administrative</i> .....	443
CHAPITRE II. - <i>Les principaux tribunaux de l'ordre administratif</i> .....	447
<i>Section I.</i> - Le Conseil d'Etat .....	447
<i>Section II.</i> - Les tribunaux administratifs .....	455
<i>Section III.</i> - Autres juridictions administratives .....	458

*Titre II*

LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE, LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE .....	461
CHAPITRE PREMIER – <i>Le mécanisme du partage des compétences administrative et judiciaire</i> .....	463
CHAPITRE II. – <i>Le tribunal des conflits</i> .....	466
<i>Section I.</i> – Organisation du tribunal des conflits .....	467
<i>Section II.</i> – Le jugement des conflits .....	467

*Titre III*

LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (suite).	
LES DOMAINES DE COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	477
CHAPITRE PRELIMINAIRE – <i>L'évolution des règles de compétence</i> .....	478
CHAPITRE PREMIER. – <i>Limitation de la compétence administrative au contentieux des activités de l'administration</i> .....	483
<i>Section I.</i> – Incompétence du juge administratif pour connaître des litiges entre particuliers .....	483
<i>Section II.</i> – Incompétence du juge administratif pour connaître des litiges mettant en cause le pouvoir législatif .....	484
<i>Section III.</i> – Incompétence du juge administratif pour connaître des litiges relatifs au fonctionnement de la justice judiciaire ...	485
CHAPITRE II. – <i>Les critères généraux de la compétence administrative au sein des activités de l'administration</i> .....	492
<i>Section I.</i> – Le critère principal : la notion de service public .....	493
<i>Section II.</i> – Les critères réducteurs de la compétence administrative au sein des activités de service public .....	496
CHAPITRE III. – <i>Les titres particuliers de compétence judiciaire en matière d'activités administratives de service public</i> .....	504
<i>Section I.</i> – Compétence judiciaire par détermination de la loi .....	504
<i>Section II.</i> – Matières réservées traditionnellement au pouvoir judiciaire .	506
CHAPITRE IV. – <i>Les règles de compétence en matière de questions accessoires</i> .....	518

*Titre IV*

LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (suite).	
LA REPARATION DES COMPÉTENCES A L'INTERIEUR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	525

CHAPITRE PREMIER - <i>Principes généraux du système actuel, la réforme de 1953</i> . . . . .	526
CHAPITRE II. - <i>Compétence contentieuse des Tribunaux administratifs</i> . . . . .	528
CHAPITRE III. - <i>Compétence contentieuse du Conseil d'Etat</i> . . . . .	531
CHAPITRE IV. - <i>Compétence contentieuse des autres juridictions administratives</i> . . . . .	536

### *Titre V*

LE MECANISME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE : LES RECOURS CONTENTIEUX . . . . .	537
CHAPITRE PREMIER - <i>Les prérogatives de l'administration à l'égard de la justice</i> . . . . .	538
CHAPITRE II. - <i>La distinction des recours contentieux</i> . . . . .	544
<i>Section I.</i> - Énumération et définition des recours contentieux . . . . .	544
<i>Section II.</i> - Classification des recours contentieux . . . . .	547
CHAPITRE III. - <i>La procédure contentieuse devant les juridictions administratives</i> . . . . .	552
<i>Section I.</i> - Sources et caractères généraux de la procédure contentieuse administrative . . . . .	552
<i>Section II.</i> - Le déroulement de l'instance devant le juge administratif . . . . .	556
CHAPITRE IV. - <i>Le recours pour excès de pouvoir</i> . . . . .	568
<i>Section I.</i> - Généralités sur le recours pour excès de pouvoir . . . . .	568
<i>Section II.</i> - Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir . . . . .	573
<i>Section III.</i> - Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir . . . . .	593
<i>Section IV.</i> - La décision du juge sur recours pour excès de pouvoir . . . . .	613
CHAPITRE V. - <i>Les voies de recours contre les décisions rendues par les juridictions administratives</i> . . . . .	617
<i>Section I.</i> - L'appel . . . . .	617
<i>Section II.</i> - Le recours en cassation . . . . .	619
<i>Section III.</i> - Les voies de retractation . . . . .	623

## **LIVRE IV**

L'ACTION ADMINISTRATIVE . . . . .	627
-----------------------------------	-----

### *Titre Premier*

LA POLICE ADMINISTRATIVE . . . . .	629
<i>Section I.</i> - Notions générales . . . . .	629



CHAPITRE II. - <i>Le cumul des responsabilités du fonctionnaire et de l'administration.</i>	729
<i>Section I.</i> - Conditions du cumul . . . . .	730
<i>Section II.</i> - Conséquences du cumul . . . . .	733
CHAPITRE III. - <i>La responsabilité du fonctionnaire vis-à-vis de l'administration . . . .</i>	737

## *Titre II*

LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION . . . . .	741
CHAPITRE PREMIER - <i>Les conditions d'existence de la responsabilité de l'administration . . . . .</i>	743
<i>Section I.</i> - Le fait dommageable . . . . .	743
<i>Section II.</i> - Le préjudice réparable . . . . .	760
<i>Section III.</i> - La fonction publique, cause du dommage . . . . .	764
CHAPITRE II. - <i>La mise en oeuvre de la responsabilité . . . . .</i>	773
<i>Section I.</i> - La compétence contentieuse . . . . .	773
<i>Section II.</i> - La réparation . . . . .	775
CHAPITRE III. - <i>Les régimes législatifs particuliers . . . . .</i>	782
<i>Section I.</i> - Régimes législatifs d'irresponsabilité . . . . .	782
<i>Section II.</i> - Régimes législatifs de responsabilité élargie . . . . .	783
<i>Section III.</i> - Les régimes de substitution de responsabilité . . . . .	789