

BIBLIOTHÈQUE DE DROIT PUBLIC

sous la direction de

Marcel WALINE

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris
Membre de l'Institut

TOME CXXXIV

L'APPLICATION DANS LE TEMPS DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES EXÉCUTOIRES

PAR

Joël CARBAJO

Docteur en droit

Assistant à la Faculté de Droit
et des Sciences économiques de l'Université de Tours

Préface de

Jean-François LACHAUME

Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences sociales de l'Université de Poitiers

P A R I S

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20 et 24, rue Soufflot — 75005

1980

TABLE ANALYTIQUE

PRÉFACE	7
INTRODUCTION	9
<i>PREMIÈRE PARTIE : L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES EXÉCUTOIRES</i>	13
TITRE I : Les conditions de l'entrée en vigueur des décisions administra- tives exécutoires	17
Chapitre I : <i>Les décisions administratives avant publicité</i>	18
Section I : L'opposabilité des actes réglementaires non publiés	19
§ 1. — La signature ne rend pas l'acte exécutoire	19
A. — L'administration ne peut exécuter l'acte	19
B. — L'administré ne peut se prévaloir de l'acte	23
§ 2. — La signature rend l'exécution prévisible	25
A. — L'administration peut préparer l'application de l'acte réglementaire non publié	25
B. — L'administré peut prévenir l'application de l'acte réglementaire non publié	28
Section II : L'opposabilité des actes particuliers signés	29
§ 1. — L'opposabilité des actes particuliers créateurs de droits sim- plement signés	30
A. — La signature rend l'acte créateur de droits opposable à l'administration	31
1 ^o . — Etendue des droits créés	31
2 ^o . — Bénéficiaires des droits créés	32

B. — La signature ne rend pas l'acte créateur de droits opposable aux tiers	33
§ 2. — L'inopposabilité des actes particuliers non créateurs de droits simplement signés	33
A. — Inopposabilité de l'acte à l'administration	34
B. — Inopposabilité de l'acte aux administrés	34
CONCLUSION	37
Chapitre II : <i>La publicité des décisions administratives</i>	38
Section I : La publication	38
§ 1. — L'exigence de la publication	39
A. — La publication des actes administratifs réglementaires	39
B. — La publication des actes administratifs particuliers ..	40
§ 2. — La régularité de la publication	40
A. — Modalités de la publication	41
1°. — Forme de la publication prévue par un texte	41
2°. — Forme de la publication non prévue par un texte	42
a. — Publications présumées suffisantes en fonction du mode de publication lui-même	43
b. — Publications présumées suffisantes en fonction de la qualité des personnes intéressées	43
B. — Contenu de la publication	45
Section II : La notification	46
§ 1. — L'exigence de la notification	46
§ 2. — Régularité de la notification	47
A. — Modalités de la notification	47
1°. — L'auteur de la notification	47
2°. — Le destinataire de la notification	48
3°. — Le lieu de la notification	49
4°. — La personne à qui est remise la notification	50
5°. — La preuve de la notification	51
B. — Contenu de la notification	52
Le problème des actes « sui generis » : La déclaration d'utilité publique	54
CONCLUSION DU TITRE I	56

TITRE II : Les effets de l'entrée en vigueur des décisions administratives exécutoires	57
Chapitre I : <i>Les effets pour le passé de l'entrée en vigueur des décisions administratives</i>	59
Section I : Le principe de la non-rétroactivité des décisions administratives	59
§ 1. — La règle de la non-rétroactivité des décisions administratives n'est pas une règle écrite	59
A. — La règle de la non-rétroactivité et les textes constitutionnels	60
B. — La règle de la non-rétroactivité et les textes législatifs	62
1°. — L'utilité d'une formulation législative de la règle de la non-rétroactivité des décisions administratives	62
a. — Rapports traditionnels entre loi et règlement	62
b. — Les rapports de la loi et du règlement depuis la Constitution de 1958	63
2°. — Le silence du législateur quant à la règle de la non-rétroactivité des décisions administratives	64
a. — Autorité de l'article 2 du Code civil	64
b. — Portée de l'article 2 du Code civil	66
§ 2. — La règle de la non-rétroactivité des décisions administratives est un principe général du droit	67
A. — La consécration du principe de la non-rétroactivité	67
B. — Les fondements du principe de la non-rétroactivité	68
1°. — Sources du principe de la non-rétroactivité	68
a. — Source formelle du principe de la non-rétroactivité des décisions administratives	68
b. — L'article 2 du Code civil comme source matérielle de la non-rétroactivité des décisions administratives	69
2°. — Justifications du principe de la non-rétroactivité	70
a. — Justifications théoriques au principe de la non-rétroactivité des décisions administratives	70
1. — L'incompétence « <i>ratione temporis</i> » comme fondement du principe de la non-rétroactivité	70
2. — Le défaut de motifs comme justification du principe de la non-rétroactivité	72

b. — Fondements politiques du principe de la non-rétroactivité des décisions administratives	72
Section II : Les limites au principe de la non-rétroactivité des décisions administratives	73
§ 1. — Limites tenant au principe lui-même	74
A. — Limites liées à l'autorité du principe	74
1°. — La rétroactivité voulue par le législateur	74
a. — La rétroactivité prévue par le législateur	74
1. — Forme de l'habilitation	74
2. — Caractère certain de l'habilitation	75
b. — La rétroactivité validée par le législateur	77
2°. — La rétroactivité dérivée de l'autorité de la chose jugée	78
a. — La rétroactivité des décisions se substituant à un refus annulé	80
1. — Contenu de la nouvelle décision	80
2. — L'entrée en application de la décision nouvelle	80
b. — L'effet rétroactif des reconstitutions de carrière à la suite d'une annulation pour excès de pouvoir	81
1. — Données du problème	81
2. — La reconstitution de la carrière de l'agent destinataire de l'acte annulé	83
α. — La reconstitution des avantages de carrière	84
β. — La reconstitution des sujétions de carrière	85
3. — La reconstitution de carrière et les tiers	85
B. — Limites liées aux fondements du principe	87
1°. — La rétroactivité issue de l'application d'un acte administratif antérieur : la rétroactivité prévisible	87
2°. — La rétroactivité des mesures favorables	89
§ 2. — Limites tenant à l'objet de l'acte	90
A. — La prétendue confirmation rétroactive de la voie de fait	90
1°. — Critique de l'analyse de Monsieur Dupeyroux	91
2°. — Analyse proposée	93
a. — L'administration peut régulariser pour l'avenir une voie de fait	93
b. — L'administration peut démontrer rétroactivement l'absence de voie de fait ..	93
B. — La rétroactivité des actes unilatéraux ayant pour objet de constater une situation juridique	94

C. — La rétroactivité des rectificatifs	95
1°. — Conditions de validité du rectificatif	95
2°. — L'entrée en application du rectificatif : la rétroactivité du rectificatif	97
3°. — Critique du procédé du rectificatif	97
D. — La rétroactivité des mesures destinées à combler un vide juridique	99
E. — La rétroactivité des actes d'approbation expresse ou tacite de l'autorité de tutelle	100
1°. — La division de la doctrine	100
a. — Analyse proposée par Monsieur Bouffard	100
b. — Analyse proposée par Monsieur Benoît	101
2°. — Les données du droit positif	101
a. — La situation du droit positif avant l'arrêt Contessoto	102
b. — Portée de l'innovation introduite par l'arrêt Contessoto	103
c. — L'entrée en vigueur des délibérations soumises à approbation en cas de silence de l'autorité de tutelle	105
CONCLUSION	106
Chapitre II : <i>Les effets pour l'avenir de l'entrée en vigueur des décisions administratives</i>	108
Section I : Les effets à l'égard des situations nées d'un acte unilatéral	109
§ 1. — La mutabilité des situations générales	110
A. — Fondements de la mutabilité des situations générales	110
1°. — Le pouvoir réglementaire ne s'épuise pas par le premier usage	110
2°. — L'administration ne peut renoncer à une compétence réglementaire	111
B. — Portée du principe de la mutabilité des situations générales	112
1°. — Manifestations du principe de mutabilité immédiate des situations générales	112
a. — Situation des agents statutaires de l'administration	112
b. — Conditions d'exercice d'une activité professionnelle	114
c. — Situation des usagers des services publics	114
1. — A l'égard de l'existence même du service public	114
2. — A l'égard des conditions de fonctionnement du service public	115
d. — Les règlements de police	116

2°. — Limites au principe de mutabilité immédiate des situations générales	116
a. — La volonté de préserver les situations en cours	117
1. — Situations en cours préservées par le législateur	117
2. — Situations en cours préservées par l'auteur de l'acte nouveau	118
b. — L'entrée en application différée	118
1. — L'entrée en application différée à l'intervention d'un texte	118
α. — L'entrée en application subordonnée à l'opposabilité du texte principal	118
β. — L'entrée en application subordonnée à l'intervention de mesures complémentaires ..	119
2. — L'entrée en application différée par l'auteur de l'acte	119
c. — L'application dans le temps des règlements sanctionnés pénalement	120
1. — L'application immédiate de la règle pénale plus douce	120
α. — La théorie classique	121
β. — Les théories modernes	121
. La théorie d'E. Garçon ..	121
. La thèse de Monsieur Roubier	122
θ. — L'analyse proposée	123
2. — Limites au principe de l'application des règles pénales plus douces : le cas des règlements temporaires économiques et fiscaux	124
α. — La notion de règlement temporaire	124
β. — Le régime des infractions économiques et fiscales	125
§ 2. — La stabilité relative des situations nées d'un acte particulier créateur de droits	127
A. — La consécration doctrinale du principe de l'intangibilité des actes particuliers créateurs de droits	128
1°. — La doctrine classique	128
2°. — La doctrine contemporaine	128
B. — L'analyse jurisprudentielle du principe de l'intangibilité des actes particuliers créateurs de droits	130
C. — L'analyse proposée	131
Section II : Les effets à l'égard des situations nées d'un acte contractuel	132
§ 1. — L'application des actes administratifs unilatéraux aux contrats administratifs en cours d'exécution	132

A. — De l'impossibilité pour l'administration de renoncer à ses compétences de police	134
1°. — Manifestations de cette prohibition	134
2°. — Fondements de la prohibition	135
B. — De l'impossibilité pour l'administration de renoncer à son pouvoir d'organisation des services publics	136
1°. — Du pouvoir pour l'administration de résilier le contrat qui ne correspond plus à l'intérêt général	137
2°. — Du pouvoir de modification unilatérale des stipulations du contrat en cours d'exécution	138
a. — Stipulations relatives à la rémunération du cocontractant	138
b. — Stipulations relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public ..	138
1. — Les divergences doctrinales	138
2. — Les données jurisprudentielles ..	139
.- Les marchés de travaux publics	140
.- La concession de service public	140
.- Les marchés de fournitures ...	142
§ 2. — L'application des actes administratifs unilatéraux aux contrats de droit privé en cours d'exécution	142
A. — Le principe de la non-application des actes adminis- tratifs unilatéraux aux contrats privés en cours d'exécution	143
B. — L'application immédiate aux contrats de droit privé des actes unilatéraux intéressant l'ordre public	143
1°. — Compétence de l'autorité administrative	143
2°. — Exemples de dispositions d'ordre public	145
a. — L'ordre public classique	145
b. — L'ordre public économique et social ..	145
CONCLUSION	148
CONCLUSION DU TITRE II ET DE LA PREMIÈRE PARTIE	149

**DEUXIÈME PARTIE : LA PRIVATION D'EFFET DES DÉCISIONS
ADMINISTRATIVES EXÉCUTOIRES** 151

TITRE I : La décision privée d'effet par l'administration 155

Chapitre I : La décision privée d'effet rétroactivement : le retrait 156

Section I : Les limitations au pouvoir de retrait 157

§ 1. — L'exercice du pouvoir de retrait

157

A. — L'existence du pouvoir de retrait	157
1°. — Le retrait des actes réglementaires	157
a. — Le retrait des actes réglementaires légaux	157
b. — Le retrait des actes réglementaires illégaux	158
2°. — Le retrait des actes particuliers	158
a. — Le retrait des actes particuliers non créateurs de droits	158
b. — Le retrait des actes particuliers créateurs de droits	159
1. — Du retrait de l'acte particulier créateur de droits légal	159
2. — Du retrait de l'acte particulier créateur de droits illégal	159
B. — Les modalités du retrait	160
1°. — Les règles de procédure	160
a. — Les délais	160
b. — Le parallélisme des formes	163
c. — La procédure contradictoire du retrait sanction	164
2°. — Les règles de compétence	164
a. — Le retrait par le supérieur hiérarchique	165
b. — Le retrait par l'autorité de tutelle des actes de l'autorité décentralisée	168
1. — Le refus d'approbation comme retrait de l'acte non approuvé	168
2. — L'annulation comme retrait de l'acte de l'autorité décentralisée	169
α. — Le régime de l'annulation par l'autorité de tutelle des délibérations des conseils municipaux	169
β. — Le régime de l'annulation par l'autorité de tutelle des arrêtés du maire	170
§ 2. — Fondements des limitations au pouvoir de retrait	171
A. — Le principe de la non-rétroactivité comme fondement aux règles du retrait des actes réglementaires	173
B. — Le principe de la non-rétroactivité et le retrait des actes particuliers	173
1°. — Le principe de la non-rétroactivité comme fondement de la limitation du retrait des actes particuliers dits créateurs de droits	173
2°. — Le principe de la non-rétroactivité et le retrait des actes particuliers non créateurs de droits	174
a. — Les actes conditionnels	174
b. — Les décisions provisoires	175
c. — Les décisions dites recognitives	176
Section II : Les limitations des effets du retrait	178

§ 1. — Effets du retrait d'un acte réglementaire sur les actes subséquents	179
A. — Quand l'acte d'application a créé des droits	180
B. — Quand l'acte d'application n'a pas créé de droits	180
§ 2. — Effets subséquents au retrait d'un acte particulier	180
A. — A l'égard du destinataire de l'acte retiré	180
B. — A l'égard des tiers	182
CONCLUSION	184
Chapitre II : <i>La décision privée d'effet pour l'avenir : l'abrogation</i>	185
Section I : L'acte abrogeable	188
§ 1. — L'abrogation de l'acte réglementaire	188
A. — L'abrogation est permise	189
B. — L'abrogation peut être obligatoire	190
1°. — L'acte réglementaire illégal « ab initio »	190
2°. — L'acte réglementaire devenu illégal	191
a. — L'influence du changement des circonstances de fait	192
1. — La fin des circonstances exceptionnelles	192
2. — L'influence du changement des circonstances en période non exceptionnelle	196
b. — L'influence du changement des circonstances de droit	198
§ 2. — L'abrogation de l'acte non réglementaire	200
A. — L'abrogation de l'acte non créateur de droits	200
1°. — L'acte illégal « ab initio »	200
2°. — L'influence du changement des circonstances	201
a. — La fin des circonstances exceptionnelles	202
b. — L'effet du changement des circonstances en période non exceptionnelle	203
1. — Le changement des circonstances de fait	203
2. — Le changement des circonstances de droit	204
B. — L'abrogation de l'acte créateur de droits	205
1°. — L'acte illégal « ab initio »	206
2°. — L'influence du changement des circonstances	207
a. — L'effet de la fin des circonstances exceptionnelles	207
b. — L'effet du changement des circonstances en période non exceptionnelle	207

Section II : L'acte abrogatif	210
§ 1. — Les titulaires du pouvoir d'abrogation	210
A. — Le principe du parallélisme des compétences	210
B. — Les atteintes au principe du parallélisme des compétences	214
1°. — Les atteintes au principe prévues par un texte	214
a. — Les atteintes d'origine constitutionnelle ..	214
b. — Les atteintes d'origine législative ou réglementaire	217
2°. — Les atteintes au principe en l'absence de texte : le pouvoir du supérieur hiérarchique	218
a. — A l'égard des actes réglementaires	218
1. — Actes réglementaires légaux	218
2. — Actes réglementaires illégaux	219
α. — Acte illégal dès son émission .	219
β. — Acte devenu illégal	219
b. — A l'égard des actes non réglementaires ..	219
1. — Actes non créateurs de droits	219
α. — Quand l'acte est légal	219
β. — Quand l'acte est illégal	220
2. — Actes créateurs de droits	220
α. — Quand l'acte est légal	220
β. — Quand l'acte est illégal	220
§ 2. — La procédure d'abrogation : le parallélisme des procédures	221
A. — Le parallélisme des procédures dans l'abrogation des actes non réglementaires	221
B. — Le parallélisme des procédures dans l'abrogation des actes réglementaires	224
CONCLUSION	225
CONCLUSION DU TITRE PREMIER	226
TITRE II : La décision privée d'effet par le juge	227
Chapitre I : <i>La suspension de l'application de l'acte : le sursis à l'exécution des décisions administratives</i>	228
Section I : Une procédure limitée dans le temps	231
§ 1. — La requête à fin de sursis	231
§ 2. — Les effets dans le temps de la décision de sursis	232
Section II : Une procédure exceptionnelle	233

DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES EXÉCUTOIRES	293
§ 1. — Les actes susceptibles de sursis	233
A. — Conditions relatives au caractère de l'acte	233
1°. — Le sursis à l'exécution des décisions positives	233
2°. — Le sursis à l'exécution des décisions négatives	235
B. — Conditions relatives à l'objet de l'acte	238
§ 2. — Les pouvoirs du juge	241
A. — Les conditions nécessaires à l'octroi du sursis	241
B. — L'appréciation discrétionnaire du juge	243
CONCLUSION	244
Chapitre II : <i>La privation d'effet de la décision du fait de l'annulation contentieuse</i>	245
Section I : Incidences de l'annulation contentieuse sur les actes antérieurs à l'acte annulé	246
Section II : Incidences de l'annulation contentieuse sur les actes subséquents à l'acte annulé : la disparition par voie de conséquence	248
§ 1. — Quand l'acte annulé était un acte non réglementaire	249
§ 2. — Quand l'acte annulé était un acte réglementaire	252
CONCLUSION	253
CONCLUSION DU TITRE II ET DE LA DEUXIÈME PARTIE	254
CONCLUSION GÉNÉRALE	255
BIBLIOGRAPHIE	257
INDEX ALPHABÉTIQUE	279
TABLE ANALYTIQUE	283