

Guide synthétique de Droit administratif

Programme L2 — Droit administratif

PARTIE I — Introduction au droit administratif

Qu'est-ce que le droit administratif ?

Imaginez-vous dans un grand magasin face à un vendeur. Si vous n'êtes pas satisfait, vous négociez, vous partez, vous choisissez. Maintenant, imaginez-vous face à un agent de police qui vous contrôle. Pouvez-vous négocier ? Partir ? Refuser ? Bien sûr que non ! Cette différence fondamentale illustre parfaitement ce qui distingue le droit privé du droit administratif.

Le droit administratif est l'ensemble des règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement de l'Administration et qui organisent les relations entre l'Administration et les particuliers. Il ne s'agit pas simplement du « droit de l'administration » dans son sens le plus large, mais bien d'un droit spécifique, autonome, qui s'applique lorsque l'administration agit dans l'exercice de ses missions de service public et de puissance publique.

Contrairement aux relations entre particuliers, gouvernées par l'égalité et l'accord mutuel, les relations entre l'administration et les citoyens sont marquées par une inégalité fondamentale : l'administration dispose de **prérogatives de puissance publique**, c'est-à-dire de pouvoirs particuliers que n'ont pas les personnes privées. Elle peut vous obliger à respecter ses décisions, vous sanctionner, exproprier votre terrain pour construire une route...

En copie —

Pourquoi cette différence ? Parce que l'administration poursuit l'intérêt général, pas son intérêt particulier. Elle doit pouvoir agir efficacement pour le bien de tous, même si cela contraint parfois les intérêts individuels.

Les caractères du droit administratif

Un droit autonome depuis Blanco

Le droit administratif français a acquis son autonomie grâce à une histoire tragique mais fondatrice. C'était un jour d'automne 1871, à Bordeaux. Une petite fille de huit ans, Agnès Blanco, se promenait tranquillement dans les rues. Au même moment, des ouvriers de la manufacture nationale des tabacs (une entreprise d'État) chargeaient du tabac dans un wagonnet sur la voie publique. Soudain, le wagonnet bascule et renverse violemment la fillette, qui dut être amputée à la suite de ses blessures.

Son père, Jean Blanco, bouleversé, décide de demander réparation devant les tribunaux civils, comme il l'aurait fait pour n'importe quel accident causé par un particulier. Mais l'État refuse cette compétence et saisit le Tribunal des Conflits. La question était cruciale : les règles qui gouvernent la responsabilité entre particuliers (le Code civil) s'appliquent-elles aussi à l'État ?

Le 8 février 1873, le *Tribunal des Conflits rend son célèbre arrêt Blanco*. Sa réponse est claire et révolutionnaire : « La responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier. »

« Cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. » (TC 1873, Blanco)

Cet arrêt consacre l'autonomie du droit administratif. Désormais, il existe en France deux systèmes juridiques parallèles : le droit privé pour les rapports entre particuliers, et le droit administratif pour l'action de la puissance publique. Cette dualité s'explique par les missions spécifiques de l'administration et ses pouvoirs particuliers.

Un droit principalement jurisprudentiel (prétorien)

Voici une particularité étonnante du droit administratif français : contrairement au droit civil qui trouve sa source principale dans le Code civil, le droit administratif n'a pas de « Code administratif » officiel ! Celui que vous pouvez acheter en librairie n'est qu'une compilation privée, sans valeur juridique.

Alors, d'où vient le droit administratif ? Principalement de la jurisprudence, c'est-à-dire des décisions rendues par les juges administratifs et particulièrement par le Conseil d'État. C'est pourquoi on parle de droit « prétorien » (du nom du préteur romain qui créait le droit par ses décisions).

Le juge administratif a dû, affaire après affaire, construire les grands principes du droit administratif. Il a défini les notions fondamentales (service public, travaux publics, etc.), posé les grands principes (non-rétroactivité des règlements, continuité du service public, etc.), et créé les procédures contentieuses.

En copie —

Cette origine jurisprudentielle explique pourquoi l'étude du droit administratif passe nécessairement par l'apprentissage des grands arrêts. Chaque décision importante du Conseil d'État peut modifier ou préciser une règle de droit. C'est plus difficile d'accès que le droit civil, mais c'est aussi ce qui rend cette matière vivante et évolutive.

Cependant, depuis les années 1970, le droit administratif se « textualise » progressivement. De nombreuses lois sont venues codifier des règles auparavant uniquement jurisprudentielles, et des codes sectoriels se sont multipliés : Code général des collectivités territoriales, Code de l'urbanisme, Code des relations entre le public et l'administration, etc.

L'administration au sens fonctionnel et organique

L'administration au sens fonctionnel : que fait-elle ?

Fonctionnellement, l'administration remplit deux missions essentielles qui justifient ses pouvoirs particuliers :

Le maintien de l'ordre public : L'administration doit assurer la paix sociale. Elle exerce la « police administrative » pour maintenir la tranquillité publique (lutter contre le bruit, réguler les manifestations), la sécurité publique (circulation routière, prévention des accidents) et la salubrité publique (hygiène, gestion des déchets, prévention des épidémies).

La poursuite de l'intérêt général : Au-delà du maintien de l'ordre, l'administration fournit des prestations aux citoyens : éducation, santé, transport, culture, etc. Elle agit là où le marché ne suffit pas ou là où la collectivité estime nécessaire d'intervenir.

L'administration au sens organique : qui agit ?

Organiquement, l'administration comprend des personnes morales (État, collectivités territoriales, établissements publics, certaines autorités administratives indépendantes) et des personnes physiques qui agissent en leur nom (Président de la République, ministres, préfets, maires, fonctionnaires, agents publics).

Ces personnes n'agissent pas pour leur compte personnel, mais comme représentants de l'intérêt général. C'est cette représentation qui justifie leurs prérogatives exceptionnelles.

La naissance du juge administratif

La séparation des autorités administratives et judiciaires

Pour comprendre pourquoi la France a créé des tribunaux administratifs séparés des tribunaux civils, il faut remonter à la Révolution française et à la méfiance viscérale des révolutionnaires envers les juges de l'Ancien Régime.

Les parlements d'Ancien Régime (cours de justice) s'opposaient constamment aux réformes royales et entravaient l'action gouvernementale. Les révolutionnaires craignaient que les juges judiciaires, souvent hostiles aux idées nouvelles, ne sabotent l'œuvre révolutionnaire en bloquant l'action administrative.

C'est pourquoi la loi du 24 août 1790 proclame dans son article 13 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

Cette séparation, initialement pensée comme une protection de l'administration, a créé un problème majeur : qui allait juger les litiges administratifs si les juges judiciaires ne le pouvaient plus ?

De la justice retenue à la justice déléguée

Au début, c'est l'administration elle-même qui se jugeait ! Les ministres tranchaient les conflits relevant de leur secteur. Cette « justice retenue » était évidemment problématique : comment être juge et partie ?

En 1799, la Constitution du Consulat crée le Conseil d'État, mais celui-ci ne peut encore que préparer des projets de décision que le Chef de l'État est libre de suivre ou non. C'est encore de la justice retenue.

La révolution s'opère en 1872 avec la loi du 24 mai. Désormais, le Conseil d'État peut rendre des décisions en son nom propre, sans que le Chef de l'État doive les signer. C'est la naissance de la « justice déléguée » : une véritable justice administrative indépendante.

En 1889, l'*arrêt Cadot* parachève cette évolution en supprimant l'obligation de saisir d'abord le ministre avant de pouvoir aller devant le juge administratif. Le Conseil d'État devient un juge de droit commun, compétent pour tous les recours contre les décisions administratives.

En copie —

Cette histoire explique pourquoi nous avons en France deux ordres de juridiction : judiciaire et administratif. C'est le « dualisme juridictionnel », principe fondamental de notre organisation judiciaire.

Les critères du droit administratif

Comment détermine-t-on si une situation relève du droit administratif plutôt que du droit privé ? Deux grandes écoles doctrinales se sont affrontées sur cette question au début du XXe siècle.

Le critère de la puissance publique (École de Toulouse - Hauriou)

Pour Maurice Hauriou et l'École de Toulouse, c'est l'utilisation de moyens de puissance publique qui caractérise le droit administratif. Quand l'administration agit avec des prérogatives qu'un particulier ne possède pas (pouvoir de sanction, d'expropriation, de réquisition, etc.), alors le droit administratif s'applique.

Si au contraire l'administration agit « comme un particulier » (par exemple en achetant des fournitures), c'est le droit privé qui s'applique.

Le critère du service public (École de Bordeaux - Duguit)

Pour Léon Duguit et l'École de Bordeaux, c'est la finalité qui compte : quand l'administration poursuit une mission de service public dans l'intérêt général, le droit administratif s'applique, peu importent les moyens utilisés.

La synthèse moderne

Aujourd'hui, ces deux critères sont complémentaires. Le droit administratif s'applique soit quand l'administration utilise des prérogatives de puissance publique, soit quand elle assure une mission de service public. Cette double approche permet de couvrir l'ensemble de l'activité administrative sans laisser de zones grises.

PARTIE II — Le principe de légalité

L'administration soumise au droit

« L'arbitraire n'a plus de place dans nos institutions. » Cette belle formule résume l'une des conquêtes essentielles de l'État de droit : l'administration, malgré ses pouvoirs considérables, n'est pas au-dessus des lois. Elle doit respecter les règles qui s'imposent à elle.

Le principe de légalité (aussi appelé principe de juridicité) signifie que l'administration, lorsqu'elle agit, doit respecter l'ensemble des règles de droit qui lui sont supérieures. Toute décision administrative contraire à une norme supérieure peut être annulée par le juge.

Attention au terme « légalité » ! Il ne s'agit pas seulement du respect de la loi au sens strict, mais de toutes les normes supérieures : Constitution, traités internationaux, lois, principes généraux du droit, etc. C'est un « principe de juridicité » au sens large.

En copie —

Exemple concret : un maire prend un arrêté interdisant le port du burkini sur les plages de sa commune. Cet arrêté (règlement) doit être conforme à la loi, aux traités internationaux (Convention européenne des droits de l'homme), aux principes généraux du droit, et à la Constitution. Si l'une de ces normes s'oppose à l'interdiction, l'arrêté sera annulé.

La hiérarchie des normes

Pour comprendre le principe de légalité, il faut visualiser le droit comme une pyramide, où chaque norme doit respecter celles qui lui sont supérieures.

Au sommet : la Constitution et le bloc de constitutionnalité

La Constitution de 1958 règne au sommet de notre ordre juridique. Mais elle n'est pas seule ! Depuis la célèbre décision « Liberté d'association » de 1971, le Conseil constitutionnel a créé le « **bloc de constitutionnalité** », ensemble de textes et principes ayant valeur constitutionnelle.

Voici comment cette révolution s'est produite. En 1970, le gouvernement dépose un projet de loi restreignant la liberté d'association, en réaction à la création d'une association gauchiste soutenue par Simone de Beauvoir. Le Parlement vote la loi. Alain Poher, président du Sénat, saisit le Conseil constitutionnel.

Surprise ! Le Conseil constitutionnel censure la loi au nom de la « liberté d'association ». Mais où trouve-t-il ce principe ? Pas dans les 89 articles de la Constitution ! Il opère un raisonnement audacieux :

Le Préambule de la Constitution de 1958 renvoie au Préambule de 1946, qui lui-même vise « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (PFRLR). Or, la loi de 1901 a consacré la liberté d'association. Ce principe devient donc constitutionnel !

« Au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association. » (Cons. const. 1971, Liberté d'association)

Désormais, le bloc de constitutionnalité comprend :

- La Constitution de 1958 (89 articles)
- Le Préambule de 1958
- Le Préambule de la Constitution de 1946
- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789
- La Charte de l'environnement de 2004
- Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)

Les traités internationaux

L'article 55 de la Constitution donne aux traités internationaux une autorité supérieure à celle des lois, sous deux conditions : ratification régulière et réciprocité (l'autre partie applique aussi le traité).

En pratique, deux traités dominent le contentieux administratif : les traités européens (droit de l'Union européenne) et la Convention européenne des droits de l'homme. Ces textes sont constamment invoqués pour contester les décisions administratives.

La loi

La loi, adoptée par le Parlement, s'impose à l'administration. Mais attention aux nuances ! Il faut distinguer :

Les lois organiques : elles précisent l'organisation des pouvoirs publics et sont obligatoirement soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

Les lois ordinaires : adoptées selon la procédure classique, elles ne peuvent intervenir que dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution (domaine de la loi).

Les ordonnances : prises par le Gouvernement sur habilitation du Parlement, elles ont valeur réglementaire tant qu'elles ne sont pas ratifiées, puis valeur législative après ratification.

Les principes généraux du droit

Voici l'une des créations les plus originales du droit administratif français ! Face au silence des textes, le juge administratif a « découvert » des **principes généraux du droit (PGD)**, règles non écrites mais qui s'imposent à l'administration.

Le premier fut consacré en 1944 : le respect des droits de la défense. Une veuve dont le mari fonctionnaire avait été révoqué sans pouvoir se défendre obtient l'annulation de cette décision (CE 1944, Dame veuve Trompier-Gravier). En 1945, l'*arrêt Aramu* parle pour la première fois de « principes généraux du droit applicables même sans texte ».

Depuis, la liste s'est étoffée : égalité devant la loi, liberté du commerce et de l'industrie, non-rétroactivité des actes administratifs, continuité du service public, sécurité juridique, droit de mener une vie familiale normale, etc.

Les règlements

Au bas de la pyramide, les règlements (décrets, arrêtés) adoptés par l'administration doivent respecter toutes les normes supérieures. Ils peuvent être de deux types :

Règlements d'application : ils mettent en œuvre une loi. Exemple : une loi interdit de fumer dans les lieux publics, un décret précise quels sont ces lieux et les sanctions applicables.

Règlements autonomes : dans les matières non réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution, le Gouvernement peut légiférer directement (article 37).

Les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité

Le contrôle de constitutionnalité des lois

Deux types de contrôle existent :

Contrôle a priori : avant la promulgation, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées, ou 60 députés/sénateurs (depuis 1974).

Contrôle a posteriori (QPC) : depuis 2008, tout citoyen peut, au cours d'un procès, soutenir qu'une loi porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Après filtrage par les juridictions, la question peut remonter au Conseil constitutionnel.

En copie —

La QPC a révolutionné le contrôle de constitutionnalité. Avant 2008, une loi inconstitutionnelle promulguée restait en vigueur indéfiniment. Depuis, tout citoyen peut la faire annuler en saisissant une juridiction. C'est un progrès démocratique majeur.

Le contrôle de conventionnalité

Les traités internationaux s'imposent aux lois (art. 55 Constitution). Mais qui vérifie cette conformité ? Pas le Conseil constitutionnel, qui s'est déclaré incompétent en 1975 (décision IVG).

Ce sont les juridictions ordinaires qui exercent ce contrôle :

- La Cour de cassation depuis 1975 (Jacques Vabre)
- Le Conseil d'État depuis 1989 (Nicolo)

Dans l'*arrêt Nicolo*, le Conseil d'État accepte de faire primer le droit européen sur une loi française postérieure, marquant son entrée dans l'ère de l'intégration européenne.

Les limites au principe de légalité

Même l'État de droit connaît des limites. Dans certaines circonstances exceptionnelles, l'administration peut déroger aux règles normales.

La théorie des circonstances exceptionnelles

Cette théorie purement jurisprudentielle permet, en période de crise grave, d'accepter des mesures normalement illégales si elles sont nécessaires au maintien de l'ordre public.

L'*arrêt Dames Dol et Laurent (1919)* illustre cette théorie. Pendant la Première Guerre mondiale, le préfet de Toulon interdit aux prostituées de racoler et de tenir des débits de boissons. Mesure normalement contraire à la liberté d'aller et venir, mais validée par le Conseil d'État compte tenu des « nécessités provenant de l'état de guerre ».

Les régimes d'exception textuels

Trois régimes permettent légalement de déroger aux règles normales :

L'article 16 de la Constitution : en cas de menace grave pour les institutions, le Président peut prendre des mesures exceptionnelles. Utilisé une seule fois en 1961 (putsch d'Alger).

L'état de siège : transfert des pouvoirs de police civile à l'autorité militaire en cas de guerre ou d'insurrection armée.

L'état d'urgence : renforcement des pouvoirs des autorités civiles et restriction des libertés individuelles en cas de péril imminent. Utilisé notamment après les attentats de 2015.

PARTIE III — La police administrative

Maintenir l'ordre public : la mission fondamentale

Imaginez un concert en plein air un samedi soir. Les riverains se plaignent du bruit, des embouteillages se forment, des bagarres éclatent entre supporters de groupes rivaux. Qui intervient ? Comment ? Selon quelles règles ? Voilà tout l'enjeu de la police administrative.

La police administrative est une activité de réglementation qui a pour finalité d'assurer le maintien de l'ordre public. Elle consiste, pour les autorités administratives, à intervenir préventivement pour éviter les troubles à l'ordre public, en apportant des restrictions aux droits et libertés des individus.

Cette définition appelle trois précisions importantes :

C'est une activité préventive : on agit pour éviter les troubles, pas pour punir après coup. Si notre maire interdit le concert à cause des nuisances prévisibles, il fait de la police administrative. S'il verbalise après coup les auteurs de violences, c'est de la police judiciaire.

Elle restreint les libertés : interdire, réglementer, contrôler... La police administrative limite l'exercice des droits individuels au nom de l'intérêt général. Toujours dans notre exemple, l'interdiction du concert restreint la liberté d'expression artistique et la liberté de réunion.

Elle vise l'ordre public : notion complexe qui dépasse la simple absence de violence et englobe les conditions nécessaires à la vie collective harmonieuse.

Police administrative et police judiciaire : ne pas confondre

Cette distinction, fondamentale mais parfois délicate, détermine quel juge sera compétent et quelles règles s'appliqueront.

Les deux polices poursuivent le même objectif (maintenir l'ordre) mais diffèrent par leur finalité immédiate :

La police administrative agit au nom du pouvoir exécutif, dans un but préventif, pour empêcher les troubles. Elle relève du droit administratif et des juridictions administratives.

La police judiciaire agit au nom de l'autorité judiciaire, dans un but répressif, pour constater les infractions et en rechercher les auteurs. Elle relève du droit pénal et des juridictions judiciaires.

Le critère de distinction retenu par la jurisprudence est **finaliste** : il faut rechercher le but principal poursuivi par l'opération (CE 1951, Baud ; TC 1951, Noualek).

 **En copie** —

En pratique, la distinction peut être subtile. Si des policiers patrouillent pour dissuader les délinquants, c'est de la police administrative. S'ils poursuivent un voleur en flagrant délit, c'est de la police judiciaire. Mais une même opération peut changer de nature en cours d'exécution !

L'*arrêt Société Le Profil (TC 1978)* illustre cette complexité. Une société demande à la police d'escorter un transport de fonds. L'escorte échoue, les voleurs s'enfuient avec l'argent. Devant quel juge demander réparation ? Le Tribunal des Conflits retient la compétence administrative car l'objectif principal était préventif : protéger le transport.

L'ordre public : quelles composantes ?

Les composantes traditionnelles

Depuis l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, l'ordre public comprend traditionnellement trois éléments :

La tranquillité publique : lutter contre le bruit (tondeuses le dimanche, musique nocturne), prévenir les attroupements dangereux, éviter les émeutes. Le maire peut ainsi réglementer les horaires d'utilisation des instruments bruyants.

La sécurité publique : prévenir les accidents, organiser la circulation routière, contrôler les manifestations. C'est pourquoi le maire fixe des limitations de vitesse, impose des sens uniques, interdit le stationnement devant les sorties d'urgence.

La salubrité publique : garantir l'hygiène, prévenir les épidémies, lutter contre la pollution. Le maire organise le ramassage des ordures, contrôle la qualité de l'eau, ferme les établissements insalubres.

Les composantes nouvelles

La moralité publique permet d'interdire des activités choquantes au regard des croyances dominantes, mais seulement en présence de circonstances locales particulières.

L'*arrêt Société Les Films Lutétia (CE 1959)* en donne une illustration célèbre. Le maire de Nice interdit la projection du film « Le Feu dans la peau » en raison de son caractère immoral et de cir-

constances locales particulières (la ville était alors un haut lieu du catholicisme conservateur). Le Conseil d'État valide cette interdiction.

La dignité humaine constitue une composante absolue de l'ordre public depuis l'*arrêt Morsang-sur-Orge (CE 1995)*. Une discothèque organisait des concours de « lancer de nains ». Le maire l'interdit au nom du respect de la dignité humaine, même en l'absence de circonstances locales particulières. Le Conseil d'État approuve : « le respect de la dignité de la personne humaine est une composante de l'ordre public [...] même en l'absence de circonstances locales particulières. »

Cette décision est révolutionnaire car elle introduit une dimension morale absolue dans l'ordre public, indépendante des circonstances locales.

Les autorités de police administrative

Police générale et police spéciale

Il faut distinguer deux types de police administrative :

La police générale peut intervenir dans tous les domaines pour maintenir l'ordre public. Elle appartient aux autorités politiques (Premier ministre, préfets, maires).

La police spéciale ne s'exerce que dans un domaine précis, déterminé par la loi : police de la chasse, de la pêche, des monuments historiques, du cinéma, des étrangers, etc. Elle peut être exercée par des autorités diverses selon les textes.

Les autorités de police générale

Au niveau national : Le Premier ministre détient le pouvoir de police générale (art. 21 Constitution). Le Président de la République l'exerce pour les décrets délibérés en Conseil des ministres et en cas de crise (art. 16).

Au niveau local :

Le **préfet** exerce la police générale sur le département, notamment quand les mesures dépassent les limites communales ou quand le maire est défaillant. L'*arrêt Époux Leroy (CE 1968)* illustre le premier cas : la réglementation de la circulation dans la baie du Mont-Saint-Michel relevait du préfet car elle concernait deux communes.

Le **maire** est l'autorité de police générale dans sa commune (art. L. 2212-1 CGCT). C'est un pouvoir propre qu'il exerce seul, sans l'accord du conseil municipal. Il peut interdire des réunions dangereuses, réglementer la circulation, prendre des mesures d'hygiène.

Les concours de police

Que se passe-t-il quand plusieurs autorités de police peuvent agir dans le même domaine ? Trois situations sont possibles :

Concours entre autorités de police générale

Le principe hiérarchique s'applique : les autorités supérieures (nationales) s'imposent aux autorités inférieures (locales). Mais les autorités locales peuvent prendre des mesures plus strictes justifiées par des circonstances locales.

L'arrêt Commune de Néris-les-Bains (CE 1902) le confirme : un maire peut édicter des règles plus rigoureuses que le préfet si les circonstances locales le justifient. En revanche, il ne peut pas être plus souple.

Concours entre autorités de police spéciale

Chaque police spéciale agit selon ses règles propres, en principe indépendamment des autres (principe d'indépendance des législations).

Concours entre police générale et police spéciale

En principe, l'existence d'une police spéciale exclut l'intervention de la police générale. Mais cette dernière peut agir si la police spéciale est insuffisante face à des circonstances locales particulières.

Ainsi, le maire ne peut pas créer sa propre réglementation du cinéma (il existe une police spéciale nationale), mais il peut interdire localement un film autorisé nationalement s'il risque de troubler l'ordre public local (CE 1959, Société Les Films Lutétia).

Les limites au pouvoir de police

Le pouvoir de police peut gravement restreindre les libertés. Le juge administratif exerce donc un contrôle rigoureux, résumé par cette formule du commissaire du gouvernement Corneille : « la liberté est la règle, la restriction l'exception » (CE 1917, Baldy).

Le refus des interdictions générales et absolues

Une mesure de police doit concilier ordre public et liberté. Les interdictions générales et absolues sont suspectes car disproportionnées.

Exemples d'interdictions annulées :

- Interdiction générale de l'activité de photographes-filmeurs sur toute la commune (CE 1951, Fédération française des photographes filmeurs). Le maire aurait pu limiter l'interdiction à certains lieux et moments.
- Interdiction pour tous les chiens d'aboyer (CE 1960, Commune de Mougins) : matériellement impossible à respecter !

À l'inverse, sont légales les interdictions limitées dans l'espace et le temps. Dans l'*arrêt Gadiaga (CE 1980)*, l'interdiction du commerce ambulant près de la cathédrale de Strasbourg pendant la saison touristique est validée car elle est ciblée.

La proportionnalité des mesures de police

L'*arrêt Benjamin (CE 1933)* demeure l'arrêt de référence sur la proportionnalité. René Benjamin, conférencier catholique, doit parler à Nevers. Des instituteurs laïcs menacent de troubler la conférence. Le maire l'interdit.

Le Conseil d'État annule cette interdiction : certes, il y avait des risques de troubles, mais « l'éventualité des troubles [...] ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre. »

En clair : avant d'interdire (mesure la plus attentatoire à la liberté), le maire devait essayer d'autres solutions moins restrictives (renforcer la sécurité, changer le lieu, etc.).

Cet arrêt établit le **triple test de proportionnalité** :

- **Adaptation** : la mesure doit être pertinente par rapport au but recherché
- **Nécessité** : l'objectif ne pouvait pas être atteint par des moyens moins restrictifs
- **Proportionnalité stricte** : les contraintes créées ne sont pas excessives par rapport au but poursuivi

PARTIE IV — Le service public

La notion de service public : au cœur de l'action administrative

Prenez votre journée type. Vous vous réveillez grâce à l'électricité (service public), vous prenez le métro (service public), vous allez travailler dans une école publique (service public), vous consultez vos emails sur Internet fourni par France Télécom devenu Orange (ex-service public), vous passez devant l'hôpital public, rentrez chez vous en sécurité grâce à la police (service public)... Le service public rythme notre quotidien !

Mais qu'est-ce qui caractérise vraiment le service public ? Pourquoi certaines activités sont-elles érigées en service public quand d'autres restent privées ? Comment les identifier ? Voici l'une des notions les plus importantes et les plus débattues du droit administratif.

Définition et éléments constitutifs

Le service public est une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique sous le contrôle de l'administration.

Cette définition appelle plusieurs explications :

Une activité d'intérêt général : Le service public ne vise pas le profit mais la satisfaction de besoins collectifs. Cette notion d'intérêt général, centrale mais floue, évolue selon les époques et les sociétés. Ce qui était considéré comme relevant de l'initiative privée hier (télécommunications, transport aérien) peut devenir service public aujourd'hui, et inversement.

On distingue quatre grandes catégories de services publics selon leur finalité :

- **Services d'ordre et de régulation :** défense, police, justice
- **Services de protection sociale et sanitaire :** sécurité sociale, hôpitaux, logement social
- **Services éducatifs et culturels :** enseignement, recherche, audiovisuel public
- **Services économiques :** transport, énergie, eau, télécommunications

Assurée ou assumée par une personne publique : Le service public peut être géré directement par l'administration (elle l'« assure ») ou confié à une personne privée sous son contrôle étroit (elle l'« assume »). Dans les deux cas, il y a prise en charge publique de l'activité.

En copie —

Exemples surprenants de services publics : les casinos municipaux (CE 1966, Ville de Royan), l'exploitation des plages (CE 2000, SARL Plage chez Joseph), les compétitions sportives organisées par les fédérations (CE 1974, Fédération des industries françaises d'article de sport). En revanche, les jeux de la Française des Jeux ne sont pas un service public (CE 1999, Rolin) !

L'identification du service public : une méthode évolutive

Comment le juge reconnaît-il l'existence d'un service public ? La méthode a évolué.

Les critères cumulatifs de l'arrêt Narcy (1963) :

Traditionnellement, trois critères devaient être réunis :

1. Une mission d'intérêt général
2. Des prérogatives de puissance publique
3. Un contrôle de l'administration

Cette approche restrictive excluait de nombreuses activités d'intérêt général dépourvues de prérogatives exorbitantes.

La méthode du faisceau d'indices (arrêt APREI, 2007) :

L'*arrêt APREI (CE 2007)* révolutionne l'identification. Désormais, l'existence de prérogatives de puissance publique n'est plus obligatoire. En leur absence, le juge utilise un « faisceau d'indices » :

- Les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement
- Les obligations imposées à l'organisme
- Les mesures de contrôle exercées

Cette évolution permet de reconnaître comme services publics de nombreuses activités sociales, culturelles ou économiques gérées par des associations ou des organismes privés sous contrôle public.

L'*arrêt Commune d'Aix-en-Provence (CE 2007)* l'illustre : une association gérant un festival de musique est considérée comme exerçant une mission de service public car elle a été créée par des collectivités publiques, est gérée par leurs représentants et financée par des subventions publiques.

Les modes de gestion du service public

Une fois décidée la création d'un service public, il faut choisir le mode de gestion le plus approprié. Gestion directe par l'administration ? Délégation à un tiers ? Création d'un établissement spécialisé ? Chaque mode présente des avantages et des inconvénients.

La gestion par une personne publique

La régie : procédé traditionnel où la collectivité publique gère directement le service avec ses propres moyens. Le service public n'a pas la personnalité morale distincte, utilise le budget de la collectivité et emploie ses agents.

Exemples : la police municipale, l'état civil, l'enseignement public, la défense nationale sont gérés en régie. Certains services industriels et commerciaux aussi : piscines municipales, théâtres municipaux.

L'établissement public : personne morale de droit public spécialement créée pour gérer un service public déterminé. Il dispose de l'autonomie juridique et financière tout en restant sous la tutelle de sa collectivité de rattachement.

Exemples : hôpitaux publics, universités, CNRS, Musée du Louvre, RATP. Chacun a son budget propre, son personnel spécialisé, peut contracter et agir en justice.

La gestion par une personne privée

La délégation contractuelle (concession) : la collectivité confie par contrat la gestion du service public à une personne privée qui l'exploite à ses risques et périls en se rémunérant sur les usagers.

Dans un contrat de concession, le concessionnaire construit les équipements nécessaires, fait fonctionner le service et perçoit des redevances sur les usagers. L'administration garde la maîtrise du service et exerce un contrôle.

Exemples historiques : concessions de chemins de fer au XIXe siècle, construction des autoroutes (A6, A10...), ponts à péage (île de Ré, Tancarville). Aujourd'hui : certains réseaux de transport urbain, parkings publics, cantines scolaires.

L'habilitation unilatérale : la loi confie directement la gestion d'un service public à certaines personnes privées, sans contrat.

Exemples : fédérations sportives (service public du sport), ordres professionnels (médecins, avocats), caisses de sécurité sociale, associations communales de chasse agréées.

SPA et SPIC : une distinction fondamentale

Tous les services publics ne se ressemblent pas. Certains (la police, la justice) correspondent à l'essence même de l'action administrative. D'autres (transport, distribution d'eau) ressemblent à des entreprises classiques. Cette différence de nature entraîne une différence de régime juridique.

Les critères de distinction

La distinction entre services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC) remonte au célèbre *arrêt Bac d'Eloka (TC 1921)*. Le Tribunal des Conflits applique les règles du droit civil à un service de transport par bac exploité « dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ».

L'*arrêt USIA (CE 1956)* systématise les critères en posant une présomption : tout service public est a priori administratif (SPA), sauf si trois critères cumulatifs font penser à une entreprise privée :

L'objet du service : activité économique de production ou vente de biens et services (SPIC) ou mission traditionnelle d'autorité publique (SPA) ?

L'origine des ressources : redevances des usagers proportionnelles aux prestations (SPIC) ou financement par l'impôt et les subventions (SPA) ?

Les modalités de fonctionnement : gestion commerciale avec personnel de droit privé (SPIC) ou prérogatives de puissance publique et comptabilité publique (SPA) ?

En copie —

Exemples concrets : l'eau, l'électricité, les transports urbains sont des SPIC (activité économique, tarifs proportionnels, gestion commerciale). L'enseignement public, la police, l'état civil sont des SPA (mission d'autorité, financement fiscal, prérogatives publiques).

Les conséquences juridiques

Cette distinction détermine le régime juridique applicable :

Les SPA : droit public intégral

- Personnel : agents publics (fonctionnaires, contractuels publics)
- Usagers : situation statutaire de droit public
- Contrats : contrats administratifs
- Contentieux : juridictions administratives

- Travaux : travaux publics

Les SPIC : droit privé en principe, droit public par exception

- Personnel : droit privé (Code du travail), sauf le directeur et l'agent comptable (agents publics)
- Usagers : relation contractuelle de droit privé
- Contrats : contrats de droit privé, sauf s'ils contiennent des clauses exorbitantes
- Contentieux : juridictions judiciaires en principe
- Comptabilité : comptabilité privée

Les lois de Rolland : principes communs de fonctionnement

Malgré leur diversité, tous les services publics obéissent à des principes communs dégagés par Louis Rolland dans les années 1930. Ces « lois du service public » garantissent un fonctionnement conforme à l'intérêt général.

Le principe d'égalité

Égalité au sens strict : tous les usagers placés dans une situation identique doivent être traités de manière identique. Une commune ne peut pas facturer différemment sa restauration scolaire selon le sexe des enfants.

Mais l'égalité n'interdit pas de traiter différemment des situations différentes ! L'*arrêt Denoyez et Chroques (CE 1974)* précise qu'une discrimination est possible si elle :

- Résulte de la loi
- Est justifiée par l'intérêt général
- Concerne des personnes dans des situations différentes

Ainsi, une commune peut réserver son école de musique aux habitants ou réduire les tarifs pour ses administrés (CE 1994, Commune de Dreux).

Neutralité : corollaire de l'égalité, elle impose aux agents du service public de ne manifester aucune préférence religieuse, politique ou philosophique. Un agent public ne peut porter de signes religieux ostentatoires (CE 2000, Mlle Marteaux).

Le principe de continuité

Le service public ne doit pas s'interrompre, sauf interruptions prévues par les textes. Ce principe, fondé sur l'article 5 de la Constitution (continuité de l'État), est à la fois un principe général du droit et un principe de valeur constitutionnelle.

Il garantit aux administrés un fonctionnement régulier des services. Fermer un collège trois semaines avant la fin de l'année scolaire viole ce principe (CE 1987, Touchebeuf).

Le droit de grève : une conciliation délicate

Comment concilier continuité du service et droit de grève reconnu par le Préambule de 1946 ? L'évolution jurisprudentielle est révélatrice :

1909 : *arrêt Winkell*, la grève est interdite aux agents publics.

1950 : *arrêt Dehaene*, le droit de grève est reconnu mais peut être réglementé.

Aujourd'hui, trois solutions coexistent :

- **Interdiction totale** pour certains agents (police, armée, magistrats) dont la grève serait dangereuse
- **Service minimum** imposé par la loi (enseignement, transport, audiovisuel public)
- **Réglementation** par les chefs de service pour les autres cas

Le principe de mutabilité (adaptabilité)

Le service public doit s'adapter en permanence aux évolutions techniques, sociales et aux besoins nouveaux. L'administration peut modifier l'organisation du service, imposer de nouveaux procédés aux concessionnaires, voire supprimer un service devenu inutile.

Ce principe justifie les pouvoirs exorbitants de l'administration dans les contrats : modification et résiliation unilatérales pour motif d'intérêt général. L'*arrêt Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen (CE 1902)* l'illustre : l'administration impose à une société concessionnaire de passer du gaz à l'électricité pour l'éclairage public.

Conséquence importante : les usagers n'ont aucun droit acquis au maintien d'un service public. L'administration peut fermer des lignes aériennes non rentables sans indemniser les usagers (CE 1977, Chambre de commerce de La Rochelle).

En copie —

Cette mutabilité explique les évolutions récentes : privatisation de France Télécom, ouverture à la concurrence de l'électricité et du gaz, réforme de la SNCF. Le service public s'adapte aux nouvelles contraintes économiques et européennes.

Les lois de Rolland ne sont pas de simples principes théoriques. Elles structurent concrètement l'organisation et le fonctionnement de tous nos services publics, des plus traditionnels (poste, école) aux plus innovants (services numériques). Elles garantissent que, malgré les évolutions, ces

services continuent de servir l'intérêt général selon les valeurs républicaines d'égalité, de continuité et d'adaptation aux besoins collectifs.

V. L'acte administratif unilatéral

Imaginez que vous soyez maire de votre commune. Un matin, vous découvrez qu'une discothèque organise des « lancers de nains » dans votre ville. Choqué par cette pratique, vous décidez d'interdire ces spectacles sur votre territoire. D'un trait de plume, vous signez un arrêté municipal qui s'impose à tous — y compris à la discothèque qui ne vous a rien demandé. Voilà la puissance de **l'acte administratif unilatéral (AAU)** : le principal outil par lequel l'administration agit au quotidien pour satisfaire l'intérêt général.

Cette petite histoire n'est d'ailleurs pas fictive : c'est exactement ce qui s'est passé à Morsang-sur-Orge en 1995, et le Conseil d'État a validé cette interdiction au nom du respect de la dignité humaine.

Qu'est-ce qu'un acte administratif unilatéral ?

L'administration dispose de deux moyens principaux pour agir : elle peut soit passer des contrats (méthode consensuelle), soit prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux administrés sans leur accord. Cette seconde méthode, c'est l'acte administratif unilatéral.

Un acte administratif unilatéral est une manifestation de volonté unilatérale d'une autorité administrative qui produit des effets juridiques. Contrairement au contrat qui nécessite un accord de volontés, l'AAU s'impose par la seule volonté de l'administration. C'est ce qu'on appelle la « puissance publique ».

Mais attention : tout acte pris par l'administration n'est pas forcément un acte administratif ! Il faut que l'acte soit à la fois « administratif » et « décisoire ».

Un acte « décisoire » (qui fait grief)

Pour être un vrai acte administratif, l'acte doit être **décisoire**, c'est-à-dire qu'il doit modifier l'ordonnement juridique en créant, modifiant ou supprimant des droits ou obligations. On dit aussi qu'il doit « faire grief ».

Prenons des exemples concrets :

- **Acte décisoire** : un permis de construire (crée un droit), une sanction disciplinaire (impose une obligation), un refus d'autorisation (maintient une interdiction)

- **Acte non décisoire** : une simple information, un conseil, une recommandation sans caractère obligatoire

Un acte « administratif »

L'acte doit émaner d'une autorité administrative ou s'y rattacher. En général, les actes pris par les personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) sont administratifs. Mais il y a des nuances :

Actes pris par des personnes publiques qui ne sont PAS administratifs :

- Les lois (même si adoptées par des assemblées publiques)
- Les décisions de justice
- Les actes de gouvernement (relations diplomatiques, rapports entre pouvoirs publics)

Actes pris par des personnes privées qui SONT administratifs :

- Les décisions d'organismes privés chargés d'un service public (ex. : la Fédération française de football quand elle homologue les résultats du championnat)

Les différentes catégories d'actes administratifs

Actes réglementaires vs actes individuels

Les actes réglementaires sont des actes généraux et impersonnels qui s'appliquent à une catégorie de personnes définies abstraitement. Ils posent des règles générales.

Exemple : un arrêté municipal interdisant la circulation des camions de plus de 7,5 tonnes dans le centre-ville entre 7h et 9h s'applique à tous les conducteurs de poids lourds sans les nommer.

Les actes individuels s'appliquent à des personnes nommément désignées ou parfaitement identifiées.

Exemple : la nomination de M. Dupont au poste de directeur général des services de la mairie, ou l'octroi d'un permis de construire à Mme Martin pour sa parcelle cadastrée section A n°142.

Les actes non décisives

Tous les actes pris par l'administration ne sont pas des actes administratifs unilatéraux au sens juridique. Certains actes, bien que provenant d'autorités publiques, sont considérés comme « non décisives » et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Les actes préparatoires

Les actes préparatoires participent à l'élaboration d'un futur acte décisive sans avoir eux-mêmes de caractère décisive. Ils préparent la décision finale mais ne modifient pas encore l'ordonnement juridique.

Exemple : l'avis consultatif rendu par une commission avant qu'un maire ne prenne son arrêté définitif. Cet avis influence peut-être la décision finale, mais lui-même ne crée aucun droit ni aucune obligation. Seul l'arrêté final pourra être contesté devant le juge.

Les mesures d'ordre intérieur

Les mesures d'ordre intérieur sont des mesures d'organisation interne d'un service, considérées comme ayant une portée trop faible pour justifier un recours contentieux.

Historiquement, cette catégorie était très large et couvrait de nombreuses mesures disciplinaires dans les écoles, prisons, casernes. Mais depuis l'arrêt *Hardouin* de 1995, le Conseil d'État a considérablement réduit ce domaine. Désormais, le juge accepte de contrôler les mesures qui ont un effet direct sur l'exercice d'une liberté publique ou qui présentent une certaine gravité.

*Dans l'affaire *Hardouin* (CE 1995), un marin avait été sanctionné de 10 jours de mise aux arrêts pour avoir refusé un alcootest. Normalement, une sanction disciplinaire militaire est une mesure d'ordre intérieur. Mais ici, le Conseil d'État a accepté d'examiner le recours car cette punition affectait directement la liberté d'aller et venir du marin et pouvait avoir des conséquences sur son avancement.*

En copie —

Restent des mesures d'ordre intérieur : l'affectation dans un groupe de TD, les punitions scolaires mineures, l'interdiction de venir en pantalon de ski au lycée. Mais ne le sont plus : les restrictions aux libertés religieuses, l'installation de portiques de sécurité dans les prisons.

Les circulaires

Une circulaire est un document par lequel un chef de service (souvent un ministre) donne des instructions à ses subordonnés sur l'interprétation et l'application de la réglementation. Elle s'adresse aux agents, pas aux administrés.

Longtemps, les circulaires étaient considérées comme inattaquables car elles ne s'adressaient qu'aux agents internes. Mais l'arrêt *Duvignères* (CE 2002) a opéré une distinction cruciale :

- **Circulaires non impératives** : simples conseils, recommandations → inattaquables
- **Circulaires impératives** : instructions obligatoires qui dictent une conduite à tenir → attaquables

Exemple d'une circulaire impérative : en 2010, le ministre de l'Intérieur avait adressé aux préfets une circulaire demandant d'engager « une démarche systématique de démantèlement des camps illégaux, en priorité ceux des Roms ». Le Conseil d'État a considéré que cette circulaire contenait des dispositions impératives et l'a annulée car elle violait le principe d'égalité (CE 2011, Association SOS Racisme).

Les actes de gouvernement

Les actes de gouvernement sont des décisions prises par les plus hautes autorités de l'exécutif qui échappent complètement au contrôle du juge administratif en raison de leur nature politique.

Cette catégorie, héritée du XIXe siècle, a été considérablement réduite. Depuis l'arrêt *Prince Napoléon* (CE 1875), il ne suffit plus qu'un acte ait un caractère politique pour être un acte de gouvernement. Le juge administratif détermine au cas par cas.

Aujourd'hui, seuls deux domaines restent concernés :

1. Relations entre pouvoirs publics :

- Dissolution de l'Assemblée nationale
- Nomination des membres du Conseil constitutionnel
- Mise en œuvre de l'article 16 (pouvoirs exceptionnels)

2. Relations avec l'étranger :

- Décision d'engager des forces militaires à l'étranger
- Négociation et signature des traités
- Relations diplomatiques

L'élaboration des actes administratifs unilatéraux

Un acte administratif ne peut pas être pris n'importe comment, par n'importe qui, n'importe quand. Des règles strictes encadrent son élaboration pour protéger les administrés des abus de pouvoir.

Les règles de compétence

La compétence correspond à l'aptitude d'un agent de l'administration à prendre un acte administratif. Elle a trois dimensions :

Compétence matérielle : le domaine d'action de l'autorité

Exemple : un maire peut prendre des arrêtés de police municipale sur sa commune, mais il ne peut pas décider de politique étrangère.

Compétence territoriale : la portion de territoire concernée

Exemple : le maire de Strasbourg ne peut pas prendre d'arrêtés qui s'appliquent à Lyon.

Compétence temporelle : la période pendant laquelle l'autorité est habilitée à agir

Exemple : un ministre ne peut plus prendre de décisions après sa démission ou son remplacement.

Ces règles de compétence sont d'ordre public : le juge doit les vérifier d'office, même si les parties ne les invoquent pas. Il est cependant possible d'aménager ces règles par délégation de compétence.

Les règles de procédure

Selon les cas, l'administration doit suivre des procédures particulières avant de prendre sa décision.

Procédures consultatives : consultation d'organes spécialisés qui rendront un avis

- **Avis spontané** : l'administration peut ou non demander l'avis (liberté totale)
- **Avis obligatoire** : l'administration doit demander l'avis, mais peut ne pas le suivre
- **Avis conforme** : l'administration doit demander l'avis ET le suivre obligatoirement

Procédure contradictoire : depuis l'arrêt *Dame Veuve Trompier-Gravier* (CE 1944), l'administration doit parfois permettre à la personne concernée de présenter ses observations avant de

prendre une décision individuelle défavorable.

Dans cette affaire, une autorisation de vente de journaux avait été retirée sans que la dame concernée ait pu se défendre. Le Conseil d'État a annulé cette décision car la procédure contradictoire n'avait pas été respectée.

Les règles de forme

Écrit ou oral ? Contrairement à une idée reçue, un acte administratif peut être oral ! Il n'y a obligation d'écrit que si un texte l'impose. On distingue :

- **Actes explicites** : écrits ou oraux, ils expriment clairement la volonté de l'administration
- **Actes implicites** : résultent du silence de l'administration au bout de 2 mois

En copie —

Depuis 2014, le principe en droit administratif est que « le silence vaut acceptation » ! C'est l'inverse du droit privé. Mais attention : il existe de très nombreuses exceptions où le silence vaut rejet.

Motivation : en principe, l'administration n'a pas à motiver ses décisions. Mais la loi de 1979 impose la motivation pour certains actes, notamment les décisions individuelles défavorables (sanctions, restrictions de libertés, mesures de police).

Le principe de non-rétroactivité

Comme en droit privé avec l'article 2 du Code civil, les actes administratifs ne peuvent en principe pas avoir d'effet rétroactif. Ce principe a été consacré par l'arrêt *Société du Journal L'Aurore* (CE Ass. 1948) qui en fait un principe général du droit.

Dans cette affaire, un arrêté de décembre 1947 majorait le prix de l'électricité pour les consommations postérieures au 1er janvier 1948, mais incluait rétroactivement des consommations antérieures à cette date. Le Conseil d'État a annulé cet arrêté car « les règlements ne disposent que pour l'avenir ».

La seule exception notable : les **lois de validation**, par lesquelles le Parlement valide rétroactivement un acte administratif annulé par le juge. Ces lois doivent reposer sur un « impératif motif d'intérêt général ».

La disparition des actes administratifs

Un acte administratif n'est pas éternel. Il peut disparaître de deux manières principales :

L'abrogation (pour l'avenir)

L'abrogation fait disparaître l'acte pour l'avenir seulement. Les effets passés restent acquis. C'est comme si on éteignait un feu : la cendre reste, mais il n'y a plus de flammes nouvelles.

Règles principales :

- L'administration peut librement abroger un règlement régulier (même créateur de droits)
- L'administration DOIT abroger les règlements illégaux
- L'administration ne peut pas abroger les décisions individuelles créatrices de droits si elles sont régulières

Le retrait (effet rétroactif)

Le retrait fait disparaître l'acte rétroactivement, comme s'il n'avait jamais existé. C'est beaucoup plus radical que l'abrogation.

Règles principales :

- Pour les actes individuels créateurs de droits : retrait possible seulement s'ils sont illégaux et dans les 4 mois
- Pour les actes non créateurs de droits : retrait possible s'ils sont illégaux et dans les 4 mois
- Pour les règlements : retrait généralement impossible sauf s'ils n'ont reçu aucune application concrète

En copie —

La distinction entre actes créateurs et non créateurs de droits est fondamentale mais parfois délicate. Créateurs de droits : permis de construire, nomination, subvention. Non créateurs : refus d'autorisation, sanction disciplinaire, autorisation précaire d'occupation du domaine public.

VI. Le contrat administratif

Imaginez que votre commune ait besoin de construire une nouvelle école. Deux options s'offrent à elle : soit elle prend un arrêté qui impose unilatéralement aux entreprises locales de construire cette école (méthode autoritaire et probablement illégale !), soit elle négocie un accord avec une entreprise qui accepte volontairement de réaliser les travaux moyennant paiement (méthode contractuelle). Cette seconde voie, c'est le contrat administratif.

Le contrat représente le visage « consensuel » de l'administration, celle qui négocie et s'engage plutôt que celle qui impose. Mais attention : même dans ses contrats, l'administration conserve des prérogatives spéciales liées à sa mission d'intérêt général. Un contrat administratif n'est donc pas un contrat comme les autres.

Qu'est-ce qu'un contrat administratif ?

Première subtilité : tous les contrats conclus par l'administration ne sont pas automatiquement des contrats administratifs ! Une mairie qui achète des stylos auprès d'un papetier conclut un contrat de droit privé, soumis aux règles du Code civil et à la compétence des tribunaux judiciaires. En revanche, si cette même mairie confie à une entreprise la construction d'une école, ce sera probablement un contrat administratif, soumis aux règles spéciales du droit public.

Un contrat administratif est un accord de volontés conclu par une personne publique (ou pour son compte) et répondant par sa finalité à un but d'intérêt général.

Cette distinction est cruciale car elle détermine :

- **Le juge compétent** : juge administratif pour les contrats administratifs, juge judiciaire pour les contrats privés
- **Les règles applicables** : droit administratif vs droit civil
- **Les pouvoirs des parties** : dans un contrat administratif, l'administration a des prérogatives spéciales

Comment reconnaître un contrat administratif ?

Pour distinguer contrats administratifs et contrats privés, il faut appliquer des critères précis.

Contrats administratifs par détermination de la loi

Parfois, c'est simple : la loi dit expressément qu'un contrat est administratif. Le juge doit alors suivre cette qualification.

Principaux exemples :

- Contrats de travaux publics (depuis la loi du 28 pluviôse an VIII – 1800)
- Marchés publics et concessions passés par des personnes publiques
- Contrats d'occupation du domaine public

Contrats administratifs par application des critères jurisprudentiels

Quand la loi ne dit rien, il faut appliquer les critères dégagés par la jurisprudence. **Deux conditions cumulatives** doivent être réunies :

1. Critère organique : au moins une personne publique doit être partie au contrat

En principe, un contrat entre deux personnes privées est un contrat de droit privé, même s'il porte sur un service public (arrêt *Société Interlait*, TC 1969). Exception notable : si l'une des parties privées agit comme mandataire d'une personne publique.

Dans l'affaire Société d'équipement de la région montpelliéraine (CE 1975), un contrat avait été conclu entre une société concessionnaire et une autre société privée pour construire des voies publiques. Bien qu'entre deux personnes privées, ce contrat a été qualifié d'administratif car la société concessionnaire agissait pour le compte des collectivités publiques auxquelles les voies devaient être remises.

2. Critère matériel : le contrat doit se rattacher à l'activité administrative par :

Soit la présence de clauses exorbitantes du droit commun (arrêt fondateur : *CE 1912, Société des Granits porphyroïdes des Vosges*)

Une clause exorbitante, selon l'arrêt *TC 2014, Société Axa France IARD*, est une clause qui « dans un but d'intérêt général, soit confère à la personne publique des prérogatives ou des avantages exorbitants, soit impose à son cocontractant des obligations ou des sujétions exorbitantes ».

Exemple : une clause permettant à l'administration de modifier unilatéralement le contrat, ou de résilier sans motif, ou de contrôler l'ensemble de l'activité du cocontractant.

Soit l'exécution même du service public (arrêts fondateurs : *CE 1910, Thérond* et *CE 1956, Époux Bertin*)

Dans l'affaire Thérond (1910), la ville de Montpellier avait confié à une personne privée le ramassage des chiens errants et l'enlèvement des animaux morts pour des questions d'hygiène. Le Conseil d'État a qualifié ce contrat d'administratif car il confiait au contractant l'exécution même du service public d'hygiène et de salubrité.

En copie —

Un petit truc mnémotechnique : « COCO » - Critère Organique + Critère Organique (pardon, Critère Objectif !). Il faut une personne publique + soit des clauses exorbitantes, soit l'exécution d'un service public.

Les principaux types de contrats administratifs

Le marché public

Un marché public est un contrat par lequel une personne publique se procure des prestations (travaux, fournitures, services) moyennant le versement d'un prix.

Le marché public s'apparente à un « achat » par l'administration. Le cocontractant réalise une prestation contre une rémunération versée par la collectivité publique. Il n'y a pas de risque financier pour le cocontractant puisqu'il est payé par l'administration.

Trois grandes catégories :

- **Marchés de travaux** : construction d'un bâtiment public, réfection d'une route
- **Marchés de fournitures** : achat de matériel informatique, de mobilier
- **Marchés de services** : nettoyage des locaux, maintenance, études

Le contrat de concession

Une concession est un contrat par lequel une autorité concédante confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un opérateur économique, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation, en contrepartie du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service.

La différence fondamentale avec le marché public : le **risque d'exploitation**. Dans une concession, le concessionnaire se rémunère sur les recettes de l'exploitation (péages, redevances des usagers) et assume les risques financiers. S'il n'y a pas assez d'usagers, il perd de l'argent !

Exemples classiques : concessions d'autoroutes (le concessionnaire construit l'autoroute et se rémunère sur les péages), concessions de distribution d'eau (l'entreprise gère le service et facture directement les usagers).

Le contrat de partenariat

Le contrat de partenariat est un contrat global par lequel une personne publique confie à une entreprise une mission comprenant plusieurs prestations : conception, financement, réalisation, entretien, exploitation.

C'est un « contrat-gigogne » qui combine des éléments relevant normalement de plusieurs contrats distincts. L'administration paie une rémunération étalée sur toute la durée du contrat, pas seulement au moment de la livraison.

Exemple : le nouveau ministère de la Défense (Hexagone Balard) à Paris a été construit dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'entreprise a conçu, financé et construit le bâtiment, et assure son entretien pendant plusieurs décennies contre une rémunération échelonnée.

Les conventions d'occupation du domaine public

Ces contrats autorisent une personne privée à occuper de manière privative et temporaire une partie du domaine public.

Exemples : terrasses de café sur les trottoirs, kiosques à journaux, marchés forains.

La formation des contrats administratifs

En théorie, l'administration bénéficie, comme tout contractant, de la liberté contractuelle (principe constitutionnel). Elle peut choisir son cocontractant et négocier librement les termes du contrat. Mais en pratique, cette liberté est très encadrée pour éviter le favoritisme et garantir l'égalité des candidats.

Les obligations de publicité et mise en concurrence

Pour les contrats les plus importants (notamment marchés publics), l'administration doit :

- **Publicité** : rendre public le contrat envisagé par un avis d'appel à la concurrence
- **Mise en concurrence** : comparer les offres selon des critères objectifs annoncés à l'avance
- **Transparence** : choisir l'offre économiquement la plus avantageuse (« mieux-disant » plutôt que « moins-disant »)

La procédure de base : l'appel d'offres

1. Publication d'un avis d'appel à la concurrence
2. Dépôt des candidatures et offres

3. Analyse comparative selon les critères prédéfinis
4. Attribution au candidat qui présente la meilleure offre

Les sanctions du non-respect

Si les règles ne sont pas respectées, des recours spéciaux existent :

- **Référé précontractuel** : avant signature du contrat, pour corriger la procédure
- **Référé contractuel** : après signature, pouvant aller jusqu'à l'annulation du contrat

Exigences de forme

Contrairement aux contrats de droit privé qui peuvent être oraux, beaucoup de contrats administratifs doivent être écrits :

- Marchés publics de plus de 25 000 euros
- Concessions de travaux et services
- Documents annexes obligatoires (cahiers des charges)

L'exécution du contrat administratif : l'inégalité assumée

Voici la grande spécificité du contrat administratif : contrairement aux contrats de droit privé fondés sur l'égalité des parties, le contrat administratif organise une inégalité au profit de l'administration. Pourquoi ? Parce que l'administration poursuit une mission d'intérêt général qui justifie des prérogatives spéciales.

Les prérogatives de l'administration

L'administration dispose de quatre pouvoirs principaux, même si aucune clause du contrat ne les prévoit :

1. Pouvoir de direction et contrôle

L'administration peut toujours contrôler l'activité de son cocontractant pour s'assurer de la bonne exécution du contrat. Elle peut donner des ordres de service, demander des modifications mineures, exiger la réparation de malfaçons.

2. Pouvoir de modification unilatérale (arrêt *CE 1910, Cie générale française des tramways*)

L'administration peut modifier unilatéralement le contrat pour des motifs d'intérêt général. En droit privé, il faut l'accord des deux parties ! Mais cette modification doit :

- Reposer sur des motifs d'intérêt général

- Ne pas bouleverser l'équilibre financier du contrat
- Être compensée par une indemnité au cocontractant

*Dans l'affaire **Cie générale française des tramways**, un préfet avait imposé à une concession de tramways d'augmenter le nombre de rames en service. Le Conseil d'État a validé cette modification unilatérale.*

3. Pouvoir de sanction

Si le cocontractant commet une faute, l'administration peut le sanctionner elle-même, sans passer par le juge :

- **Sanctions pécuniaires** : pénalités de retard, amendes contractuelles
- **Sanctions coercitives** : exécution aux frais et risques du cocontractant défaillant
- **Résiliation-sanction** : rupture du contrat pour faute grave

4. Pouvoir de résiliation unilatérale

L'administration peut rompre le contrat même sans faute du cocontractant, pour des motifs d'intérêt général (arrêt **CE 1958, Distillerie de Magnac-Laval**). Dans ce cas, le cocontractant a droit à une indemnisation intégrale de son préjudice.

Les droits du cocontractant : l'équilibre financier

Face à ces prérogatives écrasantes, le cocontractant ne se retrouve pas démuni. La jurisprudence lui reconnaît un droit fondamental : **le droit au maintien de l'équilibre financier du contrat**.

Théorie du fait du prince (arrêt **CE 1905, Bardy**)

Quand l'administration modifie unilatéralement le contrat ou prend des mesures qui l'affectent, le cocontractant a droit à indemnisation du préjudice supplémentaire.

*Exemple : dans l'affaire **CE 1985, Association le relais culture d'Aix-en-Provence**, une commune avait supprimé en cours de contrat la subvention qu'elle versait à une association culturelle. Cette suppression, bien que légale, a donné lieu à indemnisation car elle bouleversait l'équilibre du contrat.*

Théorie de l'imprévision (arrêt **CE 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux**)

Si des circonstances extérieures imprévisibles rendent l'exécution du contrat excessivement onéreuse pour l'une des parties, celle-ci peut obtenir une indemnisation pour rétablir l'équilibre.

Dans l'affaire historique de 1916, une compagnie de distribution de gaz et électricité voyait ses coûts exploser à cause de la guerre (prix du charbon multiplié par dix). Le Conseil d'État lui a accordé une indemnisation car ces circonstances étaient totalement imprévisibles lors de la signature du contrat en temps de paix.

 **En copie —**

Cette théorie de l'imprévision, pionnière en 1916, a été introduite en droit civil seulement en 2016 par la réforme du Code civil (article 1195). Le droit administratif avait un siècle d'avance !

Indemnisation pour prestations supplémentaires

Le cocontractant peut demander le remboursement des prestations supplémentaires demandées par l'administration, ainsi que l'indemnisation des sujétions imprévues (difficultés non prévues dans le contrat initial).

VII. Les recours contentieux

Imaginez que votre maire prenne un arrêté interdisant tous les rassemblements sur la voie publique, y compris les manifestations politiques. Vous estimez que cette mesure porte une atteinte excessive à la liberté de manifestation. Que faire ? Négocier ? Manifester quand même ? Non : saisir le juge administratif ! C'est tout l'art du contentieux administratif, qui permet aux citoyens de contester légalement les décisions de l'administration et d'obtenir réparation de leurs préjudices.

Le système français de contrôle de l'administration par le juge est unique au monde. Contrairement aux systèmes anglo-saxons où un seul ordre de juridiction juge tout, nous avons deux ordres parallèles : judiciaire (pour les litiges entre particuliers) et administratif (pour les litiges impliquant l'administration). Cette dualité, née de la Révolution et du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, offre aux citoyens des voies de recours adaptées à la spécificité de l'action publique.

Classification des recours contentieux

Pour comprendre le contentieux administratif, il faut maîtriser ses différentes classifications. Elles ne sont pas que théoriques : elles déterminent la procédure à suivre et les pouvoirs du juge.

La classification de Laferrière (1887)

Édouard Laferrière a distingué quatre branches selon la nature du recours et l'étendue des pouvoirs du juge :

1. Contentieux de l'annulation (le recours pour excès de pouvoir)

C'est le « procès fait à un acte ». Le requérant demande l'annulation d'une décision administrative qu'il estime illégale. Le juge ne peut que dire « légal » (rejet du recours) ou « illégal » (annulation de l'acte). Il ne peut pas accorder de dommages-intérêts dans ce cadre.

Exemple : vous contestez un arrêté municipal interdisant les terrasses de café après 22h. Si le juge vous donne raison, il annule l'arrêté, mais ne vous accordera pas d'argent pour compenser votre préjudice.

2. Contentieux de pleine juridiction (ou recours de plein contentieux)

Ici, le juge a tous les pouvoirs : il peut annuler des actes, condamner l'administration à payer des sommes d'argent, réformer des décisions. C'est le domaine de la responsabilité administrative, du contentieux contractuel, fiscal, électoral.

Exemple : un automobiliste est blessé par la chute d'un arbre municipal mal entretenu. Dans son action en responsabilité, le juge pourra condamner la commune à payer des dommages-intérêts pour réparer le préjudice.

3. Contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité

C'est un contentieux « satellite ». Le juge judiciaire, compétent pour une affaire, a besoin de l'avis du juge administratif sur l'interprétation ou la légalité d'un acte administratif. Il lui renvoie une question préjudicielle.

Exemple : un tribunal correctionnel juge une personne qui a violé un arrêté municipal. Pour savoir si la violation est constituée, il faut d'abord déterminer si l'arrêté lui-même est légal. Le juge judiciaire pose la question au juge administratif.

4. Contentieux de la répression

Exceptionnel : le juge administratif statue comme un juge pénal pour sanctionner les infractions de « grande voirie » (atteintes au domaine public).

La classification de Duguit (1923)

Léon Duguit s'intéresse à la nature des questions posées :

Contentieux objectif : confrontation d'un acte aux règles de droit (REP, contentieux fiscal)

Contentieux subjectif : protection des droits individuels (responsabilité, contentieux contractuel)

Le recours pour excès de pouvoir (REP) : l'arme du citoyen

Le REP est le recours-roi du droit administratif. C'est l'outil démocratique par excellence qui permet à tout citoyen de contester une décision administrative qu'il estime illégale.

Caractéristiques du REP

- **Objectif** : obtenir l'annulation d'un acte administratif pour illégalité
- **Accessible** : pas besoin d'avocat obligatoire
- **Ouverture générale** : principe général selon lequel « le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre tout acte administratif » (arrêt *CE 1950, Dame Lamotte*)
- **Effet erga omnes** : l'annulation bénéficie à tous, pas seulement au requérant

Domaine du REP

Le REP vise traditionnellement les actes administratifs unilatéraux décisifs. Mais la jurisprudence l'a étendu à :

- **Clauses réglementaires des contrats administratifs** : celles qui ont une portée générale au-delà des parties (arrêt *CE 1996, Cayzeele*)
- **Actes de droit souple** : recommandations, prises de position des autorités de régulation qui ont des effets juridiques (arrêt *CE 2016, Société Fairvesta International*)

Restent exclus : actes de gouvernement, mesures d'ordre intérieur, circulaires non impératives.

Conditions de recevabilité du REP

Avant d'examiner si l'acte est légal (bien-fondé), le juge vérifie que le recours peut être examiné (recevabilité). Quatre conditions principales :

1. Règle de la décision préalable

Il faut une décision administrative à attaquer ! Cela paraît évident, mais c'est fondamental : le juge administratif ne peut être saisi que « par voie de recours formé contre une décision » (explicite ou implicite).

2. Capacité à agir

Le requérant doit avoir la personnalité juridique. Un mineur ou un majeur incapable doit agir par son représentant légal.

3. Intérêt à agir

« Pas d'intérêt, pas d'action ». Le requérant doit démontrer que l'acte lui fait grief, c'est-à-dire qu'il a des conséquences sur sa situation personnelle.

Exemples d'intérêt à agir : - Un contribuable peut attaquer une délibération qui augmente les dépenses communales (arrêt CE 1901, Casanova) - Un usager d'un service public peut contester les décisions sur l'organisation du service - Un hôtelier peut contester la fixation des dates de vacances scolaires

Les groupements (syndicats, associations) peuvent agir pour défendre un intérêt collectif.

4. Délai pour agir

Principe : 2 mois à compter de la publication (acte réglementaire) ou notification (acte individuel). Ce délai est strict ! Passé ce délai, même un acte illégal ne peut plus être contesté (sé-

curité juridique).

Les moyens de légalité : comment attaquer un acte

Une fois le recours jugé recevable, il faut démontrer que l'acte est illégal. Les moyens se divisent en deux catégories :

MOYENS DE LÉGALITÉ EXTERNE (la forme)

1. Incompétence

L'autorité qui a pris la décision n'était pas habilitée à le faire :

- **Incompétence matérielle** : domaine d'action (un maire ne peut décider de politique étrangère)
- **Incompétence territoriale** : territoire (le maire de Lyon ne peut agir à Marseille)
- **Incompétence temporelle** : durée (un ministre démissionnaire ne peut plus prendre de décisions)

2. Vice de procédure

Non-respect des règles d'élaboration de l'acte : consultation obligatoire omise, procédure contradictoire non respectée. Attention : seuls les vices « substantiels » entraînent l'annulation, c'est-à-dire ceux susceptibles d'avoir influencé la décision (arrêt *CE 2011, Danthony*).

3. Vice de forme

Défaut d'écrit quand il est obligatoire, absence de motivation quand elle est requise, défaut de signature.

MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE (le fond)

1. Violation de la loi

L'acte est contraire aux normes supérieures : Constitution, traités, lois, règlements supérieurs, principes généraux du droit. C'est le moyen le plus fréquent.

Exemple : un arrêté municipal interdisant totalement les manifestations violerait la liberté de manifestation garantie par la Constitution.

2. Erreur sur les faits

L'administration s'est trompée sur les faits qui fondent sa décision :

- **Erreur sur l'exactitude matérielle** : les faits invoqués sont faux (arrêt *CE 1916, Camino* : un maire révoqué pour des faits inexacts)
- **Erreur de qualification juridique** : les faits existent mais ne correspondent pas à la qualification légale (arrêt *CE 1914, Gomet* : la place Beauvau n'est pas une « perspective monumentale »)

3. Détournement de pouvoir

L'administration a utilisé ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été conférés (arrêt fondateur : *CE 1875, Pariset*).

Exemples classiques : - Un maire qui révoque un agent qui a verbalisé un membre de sa famille (CE 1900, Maugras) - Un préfet qui ferme une usine non pas pour des raisons d'hygiène, mais pour éviter de payer des indemnités (Pariset)

Les référés administratifs : la justice en urgence

Parfois, l'urgence commande. Si l'administration prend une mesure qui porte atteinte à vos droits, vous ne pouvez pas attendre deux ans qu'un tribunal statue ! C'est pourquoi existent les procédures de référé, qui permettent d'obtenir une décision provisoire en quelques jours ou semaines.

Le référé est une procédure d'urgence permettant au juge des référés (magistrat unique) d'ordonner des mesures provisoires pour préserver en urgence les droits des justiciables.

Principales procédures de référé :

Référé-suspension (art. L521-1 CJA)

Suspend l'exécution d'un acte administratif quand son illégalité est probable. Très utile car l'administration bénéficie du « privilège du préalable » : ses actes s'exécutent immédiatement, même contestés !

Référé-liberté (art. L521-2 CJA)

Mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration porte atteinte de manière « grave et manifestement illégale ». Délai : 48h !

Exemple : un préfet interdit une manifestation sans motif sérieux. Le juge des référés peut ordonner la levée de cette interdiction en urgence.

Référé-conservatoire

Mesures utiles même en l'absence de décision administrative préalable.

Référé précontractuel et contractuel

Spécialement conçus pour les marchés publics et concessions :

- **Précontractuel** : avant signature, pour corriger la procédure
- **Contractuel** : après signature, pouvant aller jusqu'à l'annulation du contrat

Le procès administratif : acteurs et procédure

Les acteurs du procès

Le requérant

Celui qui saisit le juge par une « requête » écrite en français. Doit justifier d'un intérêt à agir et respecter les délais.

La formation de jugement

En général trois juges : un président, un rapporteur (qui fait un rapport sur l'affaire), un autre conseiller. En référé : juge unique.

Le rapporteur public (ex-commissaire du gouvernement)

Personnage unique au système français ! Il ne fait pas partie de la formation de jugement, ne représente personne, mais propose en toute indépendance la solution qui lui paraît juridiquement la meilleure dans ses « conclusions ». Les juges peuvent ne pas le suivre.

En copie —

Le rapporteur public était appelé « commissaire du gouvernement » jusqu'en 2009. Ce nom prêtait à confusion car il ne représente absolument pas le gouvernement ! D'où le changement de dénomination.

Déroulement du procès

Phase d'instruction

Échange de mémoires écrits entre les parties sous le contrôle du juge rapporteur. Phase longue (plusieurs mois à années) mais cruciale car c'est là que se construit l'argumentation.

Audience publique

1. Rapport du magistrat rapporteur
2. Conclusions du rapporteur public
3. Observations éventuelles des parties
4. Mise en délibéré

Délibéré et décision

Les juges se retirent pour débattre et décider. Décision rendue en audience publique sous quinze jours environ.

Caractéristiques de la procédure

Procédure contradictoire : chaque partie doit connaître les arguments de l'autre

Procédure inquisitoire : le juge dirige l'instruction et peut demander des pièces complémentaires

Procédure écrite : les avocats plaident peu, tout se joue dans les mémoires écrits

VIII. La responsabilité administrative

Un matin d'hiver, une branche d'arbre municipal mal entretenue tombe sur votre voiture et l'endommage. Un autre jour, un nid-de-poule sur une route départementale fait chuter votre moto. Dans ces deux cas, vous êtes victime d'un dommage causé par l'administration. Pouvez-vous obtenir réparation ? À quelles conditions ? C'est tout l'enjeu de la responsabilité administrative, mécanisme par lequel l'administration répare les préjudices qu'elle cause aux administrés.

Cette responsabilité n'a rien d'évident historiquement. Sous l'Ancien Régime, « le roi ne saurait mal faire » ! Il a fallu attendre le développement de l'État de droit pour que l'administration accepte de réparer ses erreurs. Aujourd'hui, la responsabilité administrative est un pilier de nos démocraties : elle garantit que l'action publique, même exercée dans l'intérêt général, ne peut se développer au détriment injustifié des droits des particuliers.

L'autonomie de la responsabilité administrative

Première particularité française : la responsabilité de l'administration ne suit pas les mêmes règles que celle des particuliers. L'arrêt fondateur *Blanco* (TC 1873) a posé ce principe d'autonomie.

Dans cette affaire emblématique, la petite Agnès Blanco avait été renversée par un wagon des services du tabac (monopole d'État) à Bordeaux. Ses parents voulaient poursuivre l'État devant les tribunaux judiciaires selon les règles du Code civil. Le Tribunal des conflits a refusé : la responsabilité de l'administration « n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ».

Ce principe d'autonomie signifie que :

- Le juge administratif est compétent (pas le juge judiciaire)
- Des règles spéciales s'appliquent (pas le Code civil)
- L'intérêt du service public est pris en compte

Mais attention : parfois, l'administration est soumise au droit commun ! C'est notamment le cas pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés comme des entreprises privées.

La structure de la responsabilité administrative

Comme en droit civil, la responsabilité administrative repose sur un triptyque :

1. **Fait générateur** : l'événement qui déclenche la responsabilité (faute ou risque)
2. **Préjudice** : le dommage subi par la victime (matériel, corporel, moral)
3. **Lien de causalité** : le lien entre le fait générateur et le préjudice

Mais contrairement au droit civil, le fait générateur en droit administratif ne se limite pas à la faute. Il peut aussi être le simple risque créé par l'activité administrative.

Responsabilité pour faute : le droit commun

Malgré l'idée longtemps dominante selon laquelle « le souverain ne saurait mal faire », la responsabilité pour faute est devenue, dès l'arrêt *Tomaso Grecco* (CE 1905), le régime de droit commun de la responsabilité administrative.

Faute de service vs faute personnelle

Distinction fondamentale posée par l'arrêt *Pelletier* (TC 1873) : quand un agent public commet une faute, s'agit-il d'une faute rattachable au service ou d'une faute purement personnelle ?

La faute de service est une faute commise par un agent dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, que l'on peut rattacher au fonctionnement défectueux du service public.

Exemples : informations erronées données par un agent, perte d'un dossier, retard dans l'instruction d'un permis de construire, brutalités policières.

La faute personnelle est une faute sans lien avec le service, qui révèle « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences » (commissaire du gouvernement Laferrière).

*Exemples : assassinat par un douanier avec son arme en dehors du service (CE 1954, *Veuve Litzler*), vol organisé par un gardien de prison avec l'aide de détenus (CE 1953, *Oumar Samba*).*

L'évolution : du cloisonnement au cumul

Initialement, cette distinction était exclusive :

- Faute personnelle → juge judiciaire, responsabilité de l'agent
- Faute de service → juge administratif, responsabilité de l'administration

Mais cette rigidité s'est assouplie par deux mécanismes :

Cumul de fautes (arrêt *CE 1911, Anguet*) : dans une même affaire, faute personnelle et faute de service peuvent coexister.

Cumul de responsabilités :

- Si faute personnelle commise « dans le service » → responsabilité de l'administration possible (arrêt *CE 1918, Lemonnier*)
- Si faute personnelle « en dehors du service » mais pas totalement détachée → responsabilité de l'administration aussi possible (arrêt *CE 1949, Demoiselle Mineur*)

Dans l'affaire *Lemonnier*, un maire avait organisé une fête municipale avec un stand de tir qui a blessé Mme Lemonnier. Sa faute personnelle (négligence dans l'organisation) a été jugée commise « dans le service », permettant d'engager aussi la responsabilité de la commune.

Actions récursoires : l'administration condamnée peut se retourner contre l'agent fautif, et inversement (arrêts *CE 1951, Laruelle et Delville*).

Faute simple vs faute lourde

Contrairement au droit civil où toute faute, même légère, engage la responsabilité, le droit administratif module selon la gravité de la faute.

La faute simple suffit dans la plupart des cas (régime de droit commun).

La faute lourde est exigée pour certaines activités particulièrement difficiles où l'administration doit garder une liberté d'action.

Domaines où subsiste l'exigence de faute lourde :

- Activités matérielles de police présentant des difficultés particulières (arrêt *CE 1925, Clef*)
- Activité juridictionnelle (arrêt *CE 1978, Darmont*)

Domaines où l'exigence a été abandonnée :

- Opérations fiscales (depuis *CE 2011, Krupa*)
- Secours en mer (depuis *CE 1998, Améon*)
- Services pénitentiaires (depuis *CE 2003, Chabba*)

En copie —

La tendance est au recul constant de l'exigence de faute lourde. Le juge administratif protège de mieux en mieux les victimes, considérant que l'amélioration des moyens publics rend les excuses de moins en moins recevables.

Faute prouvée vs faute présumée

Principe : faute prouvée

En règle générale, c'est à la victime de prouver la faute de l'administration. « Celui qui invoque un fait doit le prouver. »

Exception : faute présumée

Pour faciliter l'indemnisation des victimes dans certains cas, la jurisprudence pose parfois des présomptions de faute. L'administration est présumée responsable sauf si elle prouve le contraire.

Principal exemple : dommages causés aux usagers d'un ouvrage public. Si vous êtes blessé par une plaque d'égoût mal fixée ou un nid-de-poule, vous n'avez qu'à prouver que votre dommage vient de l'ouvrage. C'est à l'administration de démontrer qu'elle n'a commis aucune faute d'entretien.

Responsabilité sans faute : quand le risque suffit

Innovation remarquable du droit administratif français : dans certains cas, l'administration peut être responsable même sans avoir commis de faute ! Cette responsabilité « objective » ou « de plein droit » repose sur deux fondements principaux.

Responsabilité fondée sur le risque

Quand l'administration utilise des « choses dangereuses » ou des « méthodes dangereuses », elle assume les risques créés pour les tiers.

Choses dangereuses :

- Explosifs (arrêt *CE 1919, Renault-Desrozières* : explosion d'un dépôt de munitions)
- Armes à feu des forces de l'ordre (arrêts *CE 1949, Lecomte et Daramy*)

Méthodes dangereuses :

- Permissions de sortie accordées aux délinquants (arrêt *CE 1956, Thouzellier*)

- Sorties thérapeutiques de malades mentaux (arrêt *CE 1967, Département de la Moselle*)

Autres cas :

- Dommages de travaux publics causés aux tiers (non usagers, non participants)
- Préjudices subis par les collaborateurs occasionnels du service public (arrêt *CE 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine* : citoyen blessé en portant secours)

Responsabilité fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques

Principe : si une personne supporte une charge particulièrement lourde dans l'intérêt général, alors que d'autres en sont dispensées, elle mérite indemnisation pour rétablir l'égalité. Condition : le préjudice doit être « anormal et spécial ».

Principaux cas :

Dommages permanents de travaux publics

Nuisances durables causées par des ouvrages publics : bruit, vibrations, odeurs, poussière.

Exemple : dans l'affaire CE 1992, Société Bac Montalembert, un hôtel avait subi pendant deux ans les nuisances d'un chantier de parking souterrain public. Il a obtenu réparation car le préjudice, bien que résultant d'une activité légale, était anormal et spécial.

Responsabilité du fait des lois (arrêt CE 1938, Société des produits laitiers La Fleurette)

Une loi avait interdit la fabrication de produits de substitution à la crème, ruinant cette entreprise spécialisée. L'interdiction était d'intérêt général, mais créait pour cette société un préjudice anormal et spécial justifiant indemnisation.

Responsabilité du fait d'actes administratifs réguliers (arrêt CE 1923, Couitéas)

L'administration avait légalement refusé le concours de la force publique pour expulser des occupants illégaux, afin de préserver l'ordre public. Ce refus, bien que légal, a causé un préjudice spécial au propriétaire qui a obtenu indemnisation.

Responsabilité du fait de conventions internationales (arrêt CE 1966, Compagnie générale d'énergie radioélectrique)

Les conditions de la responsabilité

Quel que soit le régime (pour faute ou sans faute), trois conditions doivent toujours être réunies :

1. Le fait générateur

Selon le régime :

- Faute de service (simple ou lourde, prouvée ou présumée)
- Risque créé par l'activité administrative
- Rupture d'égalité devant les charges publiques

2. Le préjudice

Le dommage doit être :

- **Certain** : réalisé ou suffisamment probable
- **Direct** : conséquence directe du fait générateur
- **Spécial** : ne doit pas atteindre l'ensemble de la collectivité

Types de préjudices :

- **Matériel** : dommages aux biens, pertes financières
- **Corporel** : blessures, handicap, décès
- **Moral** : souffrance, préjudice d'agrément

3. Le lien de causalité

Il faut un lien direct entre le fait générateur et le préjudice. Ce lien peut être rompu par :

- **Force majeure** : événement imprévisible, irrésistible et extérieur
- **Fait de la victime** : comportement fautif de celle-ci
- **Fait d'un tiers** : intervention d'une personne étrangère au service

En copie —

La responsabilité administrative illustre parfaitement l'originalité du droit public français : elle concilie protection des administrés et efficacité de l'action publique. Ni trop laxiste (l'administration doit répondre de ses actes), ni trop rigoureuse (elle doit pouvoir agir pour l'intérêt général), ce système subtil fait l'admiration des juristes étrangers.

Cette évolution vers une meilleure protection des victimes traduit l'approfondissement de l'État de droit : une administration moderne assume ses responsabilités et répare les préjudices qu'elle cause, même quand elle poursuit légitimement l'intérêt général. C'est là tout l'art de l'équilibre démocratique : permettre l'action publique tout en protégeant les droits individuels.