



12<sup>e</sup> édition

# Droit administratif

Serge Velley





de marché et de l'interventionnisme croissant de la puissance publique dans la version française de l'État-providence induit cependant un **phénomène de privatisation** appelé à bouleverser la structure et les méthodes de l'administration. **Privatisation du mode de gestion**, des méthodes du service public (SP) avec l'apparition, en 1921, de **services publics industriels et commerciaux** (SPIC); **privatisation du gestionnaire** avec la généralisation, en 1938, de la faculté accordée à une personne privée de gérer un service public.

Ce phénomène de privatisation remet en cause le **critère organique** selon lequel serait administratif toute décision unilatérale prise ou tout contrat passé par une autorité administrative<sup>1</sup>, et médiatise le lien existant entre le droit administratif et l'activité administrative. Les services publics privatisés sont en effet soumis, sauf exception, au droit privé et au juge judiciaire ; c'est là la principale raison d'être de cette mutation. Dès lors, **le droit administratif ne se confond plus avec le droit d'une administration largement réglée par le droit privé**. Le droit administratif n'est plus le droit de l'ensemble des activités administratives, mais seulement de celles qui demeurent soustraites à l'application du droit privé.

Définition : Le droit administratif est le **droit spécial qui s'applique à la partie des activités administratives que l'État ne peut ou ne veut pas soumettre au droit privé**.

#### (4) **Droit administratif et droit de la concurrence**

La crise de l'État-providence, la mondialisation du système capitaliste et la construction européenne ont provoqué, à partir des années 1980, une nouvelle transformation du système administratif français, marquée par le désengagement (apparent ? provisoire ?) de l'État, et par la confrontation du droit administratif et d'un droit de la concurrence magnifié par l'Union européenne.

Évolution, révolution ? Pour certains, le résultat ne semble guère faire de doute : la disparition du monopole accordé aux grands SPIC (La Poste, France Télécom, EDF-GDF...) et la privatisation de leur statut annonceraient la fin du droit administratif, banalisé par l'irruption brutale du droit de la concurrence dans les méthodes de gestion de l'administration. Pour d'autres, en revanche, cette confrontation ne constituerait qu'une étape dans la longue histoire d'un droit caractérisé par ses remarquables facultés d'adaptation. Ainsi, plus qu'à un effacement, c'est à une symbiose que l'on assisterait avec l'apparition d'un droit public de la concurrence conciliant, selon des techniques propres au juge administratif, concurrence et impératifs d'intérêt général relatifs à la protection des consommateurs, du domaine public, ou à certaines considérations d'ordre social<sup>2</sup>.

1. Une autorité administrative ne prend pas nécessairement des actes administratifs et, inversement, tout acte administratif ne sera pas nécessairement pris par une autorité administrative. Cf. *infra* §§ 46 et s, 156, 178 et 180-181 sur les limites du critère organique.

2. Cf. par ex. J.-P. Colson et P. Idoux, *Droit public économique*, Paris, LGDJ, 2014 (7<sup>e</sup> éd.), pp. 18 et s, 32 et s. Cf. aussi la mise au point de J. Caillosse, sur quelques problèmes actuels du droit administratif français. Bref essai de mise en perspective. AJDA 2010.931.

Un droit administratif en pleine évolution, donc, mais toujours vigoureux, qui règle l'organisation (titre 1), les missions (titre 2) et les obligations (titre 3) de l'administration française.



Titre 1  
Organisation

## (5) L'administration

En latin, *administrare* signifie « servir ». L'administration apparaît donc comme l'ensemble des services qui servent le Prince, puis le pouvoir exécutif après la consécration du principe de séparation des pouvoirs par la Révolution. Ainsi, selon l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 (art. 20C), « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » et « dispose » pour ce faire « de l'administration et de la force armée ». Le verbe utilisé est extrêmement fort : il exprime l'entière subordination de l'administration civile et militaire au gouvernement.

Le terme « administration » n'est cependant pas univoque. Il peut désigner le service, l'organe qui administre : c'est l'**approche organique** du phénomène administratif, l'Administration avec un grand A, c'est-à-dire l'ensemble des personnes morales de droit public et de droit privé qui administrent. Une personne morale, selon le dictionnaire Le Robert, est un « groupement ou établissement titulaire d'un patrimoine collectif et d'une certaine capacité juridique, mais n'ayant pas d'existence corporelle », à la différence des personnes physiques que sont les individus. Il existe des personnes morales de droit public (État, régions, départements, communes, établissements publics) et des personnes morales de droit privé (sociétés, associations). À la suite du phénomène de privatisation évoqué dans l'introduction, l'administration associe désormais ces deux catégories de personnes morales dans la gestion des services publics.

Mais l'administration, ce peut être aussi l'action d'administrer. C'est là l'**approche fonctionnelle**, qui s'intéresse à l'activité de l'administration et non plus à ceux qui l'exercent. Certaines missions – justice, police, défense, instruction, protection sociale – peuvent être caractérisées par une finalité particulière, la **satisfaction de l'intérêt général**. Elles seront donc considérées comme essentiellement administratives, ladite satisfaction pouvant au demeurant être confiée à des personnes morales de droit public ou de droit privé.

## (6) Ses principes

Trois grands principes structurent l'administration française :

1. Le premier, solennellement consacré au début de la Révolution, s'impose sans retard ni faiblesse et conduit à l'apparition de la notion moderne d'administration. C'est le **principe de séparation des autorités administratives et judiciaires**.

2. Le deuxième, initié sous le Consulat et le premier Empire, ne produira ses effets que lentement, avec le développement longtemps hésitant d'une justice administrative. C'est le **principe de séparation de la justice administrative et de l'administration active**.

3. Le troisième, fort récent puisque consacré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, amende l'effort de centralisation pluriséculaire de la monarchie d'Ancien Régime, réaménagé et renforcé par la Révolution et le Consulat : C'est le **principe décentralisateur**.

# Chapitre 1

## Séparation des autorités administratives et judiciaires

Après l'étude du principe (I), nous aborderons les critères qui en règlent les modalités d'application (II), les exceptions (III) et, enfin, la sanction (IV).

### I. Principe

#### I.1. L'administration judiciaire de l'Ancien Régime

##### (7) Confusion des pouvoirs et « administration »

L'Ancien Régime fut, jusqu'à sa disparition en 1789, un système de confusion des pouvoirs, et ce à quelque niveau que l'on se place. Le roi y exerçait des prérogatives qui furent ensuite séparées et distribuées aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Grand justicier du royaume, il faisait la loi et décidait de la paix ou de la guerre, fixait le montant des impositions et maintenait l'ordre. Ses agents – officiers de justice, de finances et intendants – exerçaient en conséquence des compétences qui seraient aujourd'hui réparties entre l'administration et la justice.

Les multiples juridictions créées au fil des siècles – Parlements<sup>1</sup>, Cour des aides, Chambre des comptes, greniers à sels, élections... – jugeaient et édictaient des règlements<sup>2</sup> dont elles contrôlaient l'application et réprimaient les violations. Aux côtés de ces officiers de justice ou de finances auxquels la vénalité des charges conférait une indépendance préoccupante pour l'autorité royale, le xvii<sup>e</sup> siècle vit apparaître des intendants nommés et librement révoqués par le roi. Comme l'indique leur titre d'« intendant de justice, police et finances », ces agents exerçaient des fonctions qui seraient distribuées de nos jours entre l'administration, le juge administratif et le juge judiciaire. Toutefois, ils jugeaient et administraient selon des méthodes nouvelles, plus « bureaucra-

---

1. Les parlements d'Ancien Régime étaient des cours de justice, et non l'organe d'édition des lois des régimes politiques modernes.

2. Les fameux « arrêts de règlement » prohibés par la Révolution.

tiques », c'est-à-dire débarrassées de tout ou partie des « formes judiciaires » qui réglaient l'activité des officiers de justice ou de finances.

Dès lors, si le mot « administration » est utilisé à cette époque, l'administration au sens moderne du terme n'existe pas. Reposant sur la confusion des pouvoirs, la monarchie absolue ne connut qu'une **administration judiciaire** mêlant fonctions administratives et judiciaires et « administrant », sauf exception, selon des formes judiciaires<sup>1</sup>.

## I.2. Une conception nouvelle de l'administration

### (8) **Une administration moderne, séparée du judiciaire**

L'administration moderne est une création de la Révolution et, plus précisément, de la loi des 16 et 24 août 1790, qui pose le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. « Les fonctions judiciaires, dispose-t-elle dans l'article 13 de son titre 2, 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. »

Les révolutionnaires devaient en effet compter avec l'opposition déclarée des cours de justice de la monarchie, accoutumées pour certaines à se présenter depuis la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle comme les représentants de la nation. Une prétention et une concurrence inacceptables pour l'Assemblée constituante, inquiète de la menace que ces juges pouvaient faire peser sur son œuvre. L'une de ses premières mesures fut donc de décréter, le 3 novembre 1789, la « mise en vacance » des cours de justice, puis d'installer un système judiciaire radicalement nouveau, séparé de l'exécutif et soumis à la loi, devenue « l'expression de la volonté générale »<sup>2</sup>. En 1790 encore, Thouret, rapporteur du comité de constitution sur le projet d'organisation du pouvoir judiciaire, ne se faisait pas faute de rappeler à ses collègues la puissance acquise par le juge sous l'Ancien Régime : « émule de la puissance législative, il révisait, modifiait ou rejetait les lois. Rival du pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtait le mouvement, et en inquiétait les agents »<sup>3</sup>.

---

1. Cf. not. G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2002 ; F. Burdeau, *Histoire du droit administratif de la Révolution au début des années 1970*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1995 ; J.-L. Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1985 ; R. Mousnier, *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris, PUF, 1990-1992 (2<sup>e</sup> éd.), 2 vol. ; F. Saint-Bonnet et Y. Sassier, *Histoire des institutions avant 1789*, Domat Montchrestien, 2008 (3<sup>e</sup> éd.).

2. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, article 6.

3. Rapport du 24 mars 1790.

# Table des matières

Liste des principaux sigles utilisés .....	III
--	-----

## Première partie L'INTÉGRALITÉ DU COURS

Introduction .....	3
--------------------	---

### TITRE 1 ORGANISATION

<b>Chapitre 1. Séparation des autorités administratives et judiciaires</b> .....	9
I. Principe .....	9
II. Modalités d'application .....	11
III. Exceptions .....	14
IV. Sanction .....	19
<b>Chapitre 2. Séparation de la justice administrative et de l'administration active</b> .....	25
I. Le principe .....	25
II. Les juges .....	31
III. Les recours .....	40
IV. La décision de justice .....	55
<b>Chapitre 3. Décentralisation</b> .....	61
I. Principes .....	61
II. L'administration territoriale centralisée .....	69
III. L'administration territoriale décentralisée .....	79

## **Titre 2 Missions**

<b>Chapitre 1. Les fins</b> .....	93
I.    Unité : le service public.....	93
II.   Diversité : les services publics.....	120
III.  Un SP particulier : la police administrative.....	139
<b>Chapitre 2. Les moyens</b> .....	153
I.    La décision administrative unilatérale.....	156
II.   Le contrat administratif.....	171

## **TITRE 3 OBLIGATIONS**

<b>Chapitre 1. Légalité</b> .....	185
I.    Structure : la hiérarchie des normes.....	188
II.   Modalités.....	212
III.  Sanction : le contrôle de légalité.....	217
<b>Chapitre 2. Responsabilité</b> .....	231
I.    Le droit à réparation.....	232
II.   La responsabilité pour faute.....	243
III.  La responsabilité sans faute.....	267
<b>Conclusion générale</b> .....	287
<b>Éléments de bibliographie</b> .....	289

<b>Deuxième partie QUESTIONNAIRE À CHOIX MULTIPLE</b>	291
---	-----

<b>Troisième partie CONSEILS MÉTHODOLOGIQUES ET SUJETS CORRIGÉS</b>	311
---	-----

<b>Index</b> .....	337
--------------------	-----



# Droit administratif

Serge Velley, *maître de conférences*  
à l'université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense

Le droit administratif est au cœur de la conception française de l'État de droit. Spécifique, il règle la partie de l'activité administrative que la République ne peut soumettre au droit commun et s'efforce de répondre aux défis de notre époque : construction européenne et mondialisation, crise de l'État-providence et privatisation de l'administration.

Cet ouvrage permet d'appréhender de manière synthétique et didactique l'organisation de l'administration française, ses missions et ses obligations. Constamment actualisé, il présente et approfondit les notions et les principes essentiels du droit administratif et propose une évaluation des connaissances (QCM) ainsi qu'un entraînement aux techniques de la dissertation et du commentaire d'arrêt assorti de conseils méthodologiques.

Cet ouvrage s'adresse :

- aux étudiants en licence et master ;
- aux candidats aux concours administratifs (ENM, ENSP, IRA, etc.) et aux examens professionnels (CRFPA, etc.).

ISBN : 978-2-311-40110-3



Retrouvez tous les  
ouvrages Vuibert sur [www.vuibert.fr](http://www.vuibert.fr)

