

# Première partie : Le domaine du droit administratif

## Titre 1 : L'objet du droit administratif

### I- L'administration :

#### A- L'administration fonction

- 1) Définition de l'administration fonction
- 2) Evolution de la fonction administrative

#### B- L'administration système d'organes

- 1) La distinction classique organes administratifs / gouvernementaux
- 2) La relativité de la distinction

#### C- La notion moderne d'administration

### II- La notion de droit administratif

## Titre 2 : la spécificité du droit administratif

### Chapitre un :

#### La séparation des autorités judiciaires et administratives

### I- Contenu de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires :

#### A- Les justifications de la règle de séparation

- 1) Les justifications juridiques
- 2) Les justifications d'ordre politique

#### B- Les textes instituant la séparation

### II- Les effets de la règle de séparation des autorités administrative et judiciaire

#### A- La naissance des **juridictions** administratives

- 1) Le système d'administrateur juge
- 2) La création d'une administration juridictionnelle
- 3) La séparation progressive de l'administration active et de la juridiction administrative
  - a) La transformation des organes consultatifs en organes de décision
  - b) L'extension des compétences juridictionnelles du CE
  - c) Le renforcement de la juridiction administrative
- 4) La constitutionnalisation de la justice administrative
- 5) Les rapports entre administration juridictionnelle et juridiction active
  - a) La confusion relative entre les personnels
  - b) L'intervention croissante du juge dans le fonctionnement de l'administration active

#### B- Naissance et essor du droit administratif

- 1) Un droit à l'origine inégalitaire

- 2) Une protection accrue des administrés
  - a) L'exemple de la responsabilité administrative
  - b) L'exemple du contrôle juridictionnel des actes administratifs unilatéraux

### III- Les difficultés soulevées par cette séparation

#### A- Les conflits d'attribution

- 1) L'apparition des conflits
- 2) Le tribunal des conflits
  - a) La procédure du conflit positif d'attribution
    - (a) L'objet de la procédure
    - (b) Les tribunaux pouvant être saisis
    - (c) Les matières dans lesquelles le conflit peut être élevé
  - b) Le règlement et la prévention des conflits négatifs
    - (a) Le règlement des conflits négatifs
    - (b) La prévention des conflits négatifs

#### B- Le tribunal des conflits, juge du fond :

#### C- Les critères de compétences entre les deux ordres de juridiction :

- 1) L'ère des « conflits de prestige »
- 2) L'arrêt Blanco et l'avènement du critère de service public
- 3) Les crises du critère de service public :
  - a) La remise en cause de l'élément formel
    - (a) L'identification des services publics industriels et commerciaux
      - Difficultés inhérentes à la distinction entre les SPA et les SPIC
      - L'identification des SPIC opérée par la JSP
      - L'identification des SPIC opérée par un texte
    - (b) Les règles de compétences appliquées aux SPIC
    - (c) L'apparition puis la disparition des services publics sociaux
  - b) La remise en cause de l'élément organique
    - (a) L'existence de services publics gérés par des personnes privées
    - (b) Les règles de compétence juridictionnelle appliquées aux services publics gérés par des personnes privées
- 4) Le domaine de compétence exclusive du juge administratif
- 5) Les exceptions aux règles de répartition des compétences de droit commun
  - a) Les hypothèses de concurrence entre les deux ordres de juridiction
    - (a) Les données du problème
    - (b) La compétence du juge civil
    - (c) La compétence du juge pénal
  - b) Les hypothèses de compétence exclusive du juge judiciaire
    - (a) Les litiges concernant le fonctionnement du service public de la justice judiciaire
    - (b) Le juge judiciaire, gardien des libertés fondamentales et du droit de la propriété
      - Les illustrations législatives du principe
      - La théorie JSP de l'emprise
      - La théorie JSP de la voie de fait.

## Chapitre 2 :

### Les juridictions administratives :

- I-** L'identification des juridictions administratives
  - A-** La notion de juridiction
    - 1) La qualification opérée par un texte
    - 2) La qualification opérée par la JSP
      - a) L'existence d'un pouvoir de décision
      - b) L'exigence du caractère collégial de l'organisme
      - c) L'exigence tenant à la nature de la mission exercée
  - B-** La notion de juridiction administrative
- II-** Les juridictions administratives de droit commun
  - A-** Les tribunaux administratifs
    - 1) Organisation
    - 2) Attribution
  - B-** Les cours administratives d'appel
    - 1) Organisation
    - 2) Compétences
    - 3) Fonction du juge d'appel
  - C-** Le conseil d'Etat
    - 1) Organisation
    - 2) Compétence en tant que juge de cassation
      - a) Les cas d'ouverture du recours
      - b) Les moyens de cassation
        - (a) Le contrôle de la régularité externe des jugements
        - (b) Le contrôle de la régularité interne des jugements
          - (i) Contrôle de l'erreur de droit
          - (ii) Contrôle de l'erreur de fait
          - (iii) Contrôle de la qualification juridique des faits
      - c) La décision du juge de cassation

## **Partie 2 : Les actes administratifs :**

### **Titre 1 : L'acte administratif unilatéral :**

#### **Chapitre 1 :**

#### **Les actes de gouvernement et les actes administratifs unilatéraux**

- I-** La conception originelle de l'acte de gouvernement
- II-** La conception actuelle de l'acte de gouvernement
  - A-** Les différentes catégories d'actes de gouvernement
    - 1) Actes de l'exécutif se rattachant aux relations internationales
    - 2) Actes de l'exécutif en relation avec l'organisation des PP
  - B-** Le recul constant de la catégorie des actes de gouvernement

## Chapitre 2 :

### L'élaboration des actes administratifs unilatéraux :

#### I- L'autorité compétente

##### A- La compétence razione materiae

- 1) Principe
- 2) Hypothèses les plus courantes d'incompétence razione materiae
  - a) Empiètement d'une autorité supérieure sur les compétences d'un subordonné
  - b) Empiètement d'une autorité subordonnée sur les compétences d'une autorité hiérarchiquement supérieure
- 3) Les exceptions aux règles normales de compétence razione materiae
  - a) Les délégations de compétence
    - (a) Les conditions de la délégation
    - (b) Les effets de la délégation
  - b) La suppléance et l'intérim

##### B- Les règles de compétence razione loci

##### C- Les règles de compétence razione temporis

- 1) Les décisions prises par es autorités non encore investies ou qui ont cessé d'être investies
- 2) Les décisions anticipées
- 3) Les décisions rétroactives

##### D- Les dérogations exceptionnelles aux règles de compétence : la JSP des fonctionnaires de fait

#### II- La procédure d'adoption et la forme des actes administratifs

##### A- La procédure d'adoption de l'acte

- 1) Les consultations préalables
  - a) Les consultations facultatives
  - b) Les consultations obligatoires
  - c) Les procédures obligatoires donnant lieu à un avis facultatif
  - d) Les procédures obligatoires donnant lieu à un avis obligatoire
- 2) Les enquêtes préalables
- 3) Le principe du contradictoire
  - a) Le principe général du respect des droits de la défense
    - (a) L'apparition du principe
    - (b) Le champ d'application du principe
    - (c) La consistance du principe
  - b) La loi du 12 Avril 2000

##### B- Les formes de l'acte administratif

- 1) Les actes à caractère explicite et les actes à caractère implicite
- 2) La motivation des actes administratifs
  - a) Le domaine de l'obligation de motivation des actes administratifs
    - (a) Les hypothèses de la loi du 11 Juillet 79
    - (b) Les autres hypothèses de motivation obligatoire des actes administratifs
    - (c) Les exceptions à l'obligation de motivation
  - b) Contenu et sanction de l'obligation de motiver

- 3)** Les principales formes et effets des actes administratifs unilatéraux
  - a) Les données du problème
  - b) Les actes administratifs à caractère non décisive : les mesures préparatoires, les circulaires et les directives
    - (a) Les mesures préparatoires
    - (b) Les circulaires
    - (c) Les directives
  - c) Les actes administratifs unilatéraux à caractère décisive ne pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : les mesures d'ordre intérieur
    - (a) La notion originelle d'ordre intérieur
    - (b) Le recul de la notion de mesures d'ordre intérieur dans le cadre des décisions touchant à l'aménagement interne des services
    - (c) Le recul de la notion de mesures d'ordre intérieur dans le cadre des mesures de sanctions

## **Chapitre 3 :**

### **L'application des actes administratifs unilatéraux**

- I-** L'acte administratif unilatéral et l'information des administrés
  - A-** La publicité des actes administratifs unilatéraux
    - 1)** L'objet des règles de publicité
    - 2)** Les différentes modalités de publicité des actes administratifs unilatéraux
      - a) Principes généraux
      - b) Les différentes formes de publicité
        - (a) La publication
        - (b) La notification
      - c) Sanctions de l'absence de publicité
  - B-** L'accès aux administrés aux documents administratifs
    - 1)** Champ d'application du droit d'accès
      - a) Les documents communicables
      - b) Hypothèses d'exclusion du droit d'accès
      - c) Hypothèse de restriction du droit d'accès
    - 2)** Les modalités de communication
- II-** L'exécution de l'acte administratif unilatéral
  - A-** Le privilège du préalable et ses limites
    - 1)** Sanctions pénales et administratives
    - 2)** Recours à l'exécution forcée
    - 3)** Hypothèses où le recours à l'exécution forcée est exclu
  - B-** La suspension de l'exécution des décisions administratives et les autres procédures d'urgence
    - 1)** Le référé suspension
      - a) Le domaine
      - b) Les conditions
        - (a) L'urgence
        - (b) L'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision
    - 2)** Le référé liberté

- a) La condition tenant à l'existence de l'urgence
  - b) L'administration doit avoir porté atteinte à une liberté fondamentale
    - (a) La notion de liberté fondamentale
    - (b) Référé liberté et atteintes portées au droit de propriété
- 3) Les conditions tenant à la nature de l'atteinte à une liberté fondamentale**

### **III**-La sortie de vigueur de l'acte administratif unilatéral

#### **A**- L'abrogation

- 1) L'abrogation des actes administratifs réglementaires**
- 2) L'abrogation des actes administratifs individuels**
  - a) Actes non créateurs de droit
  - b) Actes créateurs de droit

#### **B**- Le retrait

- 1) La JSP Dame Cachet**
  - a) Les principes
  - b) Les exceptions :
    - (a) Les hypothèses de négligence de l'administration
    - (b) Les décisions implicites d'acceptation
- 2) La JSP Ternon**

# Première partie : Le domaine du droit administratif

## Titre 1 : L'objet du droit administratif

### I- L'administration :

#### A- L'administration fonction

##### 1) Définition de l'administration fonction

- Du latin « administratio » ie gérer des affaires privées
- A partir du XVIIIe, avec le dvp des théories sur le rôle de l'Etat, le terme s'applique à la gestion des affaires publiques en général
- Avec l'apparition de la séparation des pouvoirs, la fonction se rattache exclusivement au pouvoir exécutif
  - Si l'administration se rattache au pouvoir exécutif, le pouvoir exécutif ne se réduit pas à la fonction administrative.
  - Hiérarchisations politique > administratif.
    - Visible Art.20 Constitution
    - Visible dans la distinction entre acte administratifs et actes de gouvernement (échappant au contrôle du juge administratif)
- L'administration peut être définie comme une fonction consistant à assurer le fonctionnement des services publics dans le respect de la légalité et selon les directives du gvt.

##### 2) Evolution de la fonction administrative

- Liée à la transformation de l'Etat gendarme en l'Etat providence.
  - La fonction administrative est strictement exercée dans le cadre de l'application des lois : les actes administratifs se bornent à préciser le contenu des lois
- L'administration intervient ensuite dans des domaines de plus en plus nombreux et diversifiés (éducation et santé).
  - Les actes administratifs peuvent alors devenir autonomes
  - La fonction administrative n'est plus exclusivement réservée aux personnes publiques (prise en charge de services publics par le privé)

#### B- L'administration système d'organes

##### 1) La distinction classique organes administratifs / gouvernementaux

- La distinction remonte au XIXe et elle est consacrée par l'article 20 de la Constitution. Cette distinction emporte 3 conséquences
  - Subordination gouvernemental > administratif
  - Différence de compétences entre le personnel administratif (technique) et gouvernemental (politique)
  - Différence de stabilité et de structures. Administratif = continuité de l'Etat.

##### 2) La relativité de la distinction

- Une même autorité peut être à la fois admin et gouvernementale
  - Au sommet de l'Etat : articles 20 et 21 pour PM + Rôle président

- Ministres sont chefs d'un département ministériel : « chefs de service des chefs de services » selon Chapus.
- Politisation d'organes administratifs (Maire et conseil municipal) (préfet) (recteur)

### C- La notion moderne d'administration

- Opposition entre les domaines adm et gouvernemental est ajd dépassée. Aussi, la doctrine donne une définition très large de l'administration :
  - Timsit : « Administration est un système de relation : c'est un appareil de gestion des affaires publiques constitué par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique »
  - Chevalier : « Administration est l'ensemble de l'appareil de l'Etat »
  - Bebbash : « Administration = services publics assurés pour l'essentiels par des personnes publiques cad l'Etat les communes, département et régions et les établissements publics qui sont des personnes publiques à base technique et non plus territoriale. Accessoirement, les services publics peuvent également être gérés par des personnes privées »
- Définition : Ensemble de structures publiques et parfois rivées qui ont pour fonction d'assurer le fonctionnement des services publics.

## II- La notion de droit administratif

- Le droit administratif est caractérisé par 3 éléments :
  - Constitué par un ensemble de règles qui s'appliquent à l'administration.
    - Fonctionnement interne de l'administration
    - Relations entre l'administration et ses administrés
  - Toutes les règles qui s'appliquent à l'administration ne sont pas des règles de droit administratif. Dans certains cas, droit civil et exclusion du juge administratif
  - Le droit administratif est avant tout un droit JSpiel : il n'existe par de codification complète du droit administratif, le droit administratif étant avant tout le droit créé par le juge administratif et notamment par le Conseil d'Etat.

## Titre 2 : la spécificité du droit administratif

### Chapitre un :

### La séparation des autorités judiciaires et administratives

#### IV- Contenu de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires :

- Interdiction au juge judiciaire de trancher les litiges mettant en cause l'administration

#### A- Les justifications de la règle de séparation

##### 1) Les justifications juridiques

- On pourrait penser que la règle de séparation des autorités a et j est une conséquence de la séparation des pouvoirs :
  - Pourtant bcp de pays l'appliquant (USA pour citer le plus ancien) n'a pas de dualité juridictionnelle.
  - Des régimes de confusion des pouvoirs connaissent cette dualité (exemple : AR).

## 2) Les justifications d'ordre politique

- Droit administratif trouve ses sources dont le conseil d'Etat du Roi crée du fait de « la volonté de puissance du pouvoir monarchique, dans son désir de ne pas être entravé par les interventions de diverses juridictions indépendantes » (JL Mestre)
  - 1319 : Ordonnance de Vivier en Brie qui porte sur la création de la Chambre des Comptes
  - XVIe : Chambre des aides (domaine fiscal)
  - Privilège de juridiction conforté par Saint Germain en Laye (1641)
- Volonté des révolutionnaires de tuer dans l'œuf toute velléité du pouvoir judiciaire et des Parlements issus de la Noblesse (récidives de refus d'enregistrement des edits, lit de justice...).
- De la même façon, les administrateurs sont plus aptes à juger les actes qui naissent de leurs actions car ils connaissent mieux les différentes données.
- Parallèlement, confidentialité de certaines données.

## B- Les textes instituant la séparation

- Interdiction de l'ingérence dans le pouvoir administratif :
  - Loi du 16 et 24 Août 1790 : « fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront [...] troubler les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».
  - Décret du 16 Fructidor an III : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, sous peines de droit ».
    - Ces textes, à l'origine, ont pour objectif d'éviter l'ingérence, cantonnent les juges dans les solutions des litiges.
    - Paradoxalement, conduit à la création d'un ordre juridictionnel qui élabore le droit, qui fait œuvre d'administrateur.
- Autre interdiction : interdiction d'ingérence dans le pouvoir législatif :
  - Art 10 « les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif.
  - Art 12 « ils ne pourront point faire de règlement ».
  - Ceci implique notamment l'interdiction des arrêts de règlement, c'est-à-dire de décision de justice posant les règles de portée générale. Confirmation dans le Code Civil, Art.5

## V- Les effets de la règle de séparation des autorités administrative et judiciaire

### A- La naissance des juridictions administratives

- Si il y accord d'un privilège de juridiction, il n'y pas accord d'une immunité au profit de l'administration.

#### 1) Le système d'administrateur juge

- Dans ce système, c'est l'administration active elle-même qui règle le litige occasionné par son fonctionnement.
  - Exemple : litige avec l'administration des postes. Ce litige devait être soumis au directeur du service dans le département. La décision du directeur pouvait ensuite être contestée devant le ministre chargé des postes.
- Remarques :
  - D'un point de vue juridique, ce système est conforme à la séparation des pouvoirs puisque le pouvoir judiciaire est censé juger les litiges entre particuliers.
  - Du point de vue de l'équité, ce système est choquant puisque l'administration est à la fois juge et partie.

#### 2) La création d'une administration juridictionnelle : la justice retenue

- Création du Conseil d'Etat par l'article 52 de la Constitution du 22 Frimaire An VIII.

- Création des conseils de préfecture dans chaque département par la loi du 28 Pluviôse an VIII.
- Ces juridictions ne sont pas indépendantes de l'administration active et ne constituent pas les juridictions de droit commun du contentieux administratif.
- 3 remarques :
  - Le Conseil d'Etat ainsi que les Conseils des préfectures relèvent de l'administration active, il sont en charge d'une double fonction, consultative et contentieuse. Cette confusion s'explique par la doctrine du XIXe :
    - « Juge c'est encore administrer » (Herion de Pansay) &
    - « l'administration se compose de deux parties distinctes, l'une réglementaire, c'est l'administration proprement dite, l'autre contentieuse, c'est ce que l'on appelle le contentieux administratif ».
    - Cette double fonction se retrouve encore ajd au niveau du CE : 5 sections administratives et une section du contentieux.
  - Le conseil d'Etat et les conseils de préfectures sont des organes administratifs parmi d'autres. En effet, lorsqu'ils sont saisis dans le cadre de leur mission contentieuse, ils ne font que rendre des avis. Au niveau départemental, le préfet décide sur avis du Conseil, au niveau national, c'est le chef de l'Etat qui décide sur conseil du CE.
  - Pas mis fin au système de l'administrateur juge. Les ministres demeurent juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort. Or la loi du 28 Pluviôse an VIII donne une compétence d'attribution limitée à deux domaines, en matière de contentieux des travaux publics et en matière de contentieux des contributions directes. Dans ce système, le CE est juge d'appel des conseils de préfecture et surtout des décisions prises par le ministre. Le Chef d'Etat reste dernier décisionnaire après l'avis du CE.

### **3) La séparation progressive de l'administration active et de la juridiction administrative : la justice déléguée**

#### **a) La transformation des organes consultatifs en organes de décision**

- Les préfets et chefs d'Etat prennent l'habitude de suivre les avis.
- Sous la IIe République, loi du 3 Mars 1850 qui abandonne le système de justice retenue. Le Conseil d'Etat rend directement justice au nom du Peuple Français.
- Le coup d'Etat de Napoléon III voit retour en arrière. Loi du 24 Mai 1872. Plus jamais de remise en cause.

#### **b) L'extension des compétences juridictionnelles du CE**

- LE Conseil d'Etat passe du statut de juge d'attribution au statut de juge de droit commun
  - Résultante de CE 13/12/1889 : CADOT
    - Agent municipal licencié conteste la décision prise par la commune qui l'employait devant le maire. Le maire rejette la demande. Appel devant le ministre de l'Intérieur, qui refuse de s'en charger. Conseil d'Etat. Le CE rejette le recours, estimant que le ministre a eu raison de s'abstenir de statuer, vu que cela sortait du champ de sa compétence.
    - Le CE abandonne la théorie de l'administrateur juge, cette évolution étant possible par le fait que la théorie de l'administrateur juge n'a été instituée par personne. Théorie inutile depuis la justice déléguée.
- Le CE demeure donc juge d'appel des Conseils de préfecture mais surtout devient juge de droit commun en premier et dernier ressort du contentieux administratif.

#### **c) Le renforcement de la juridiction administrative**

- Dissociation progressive entre les personnels administratifs et contentieux des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat.
  - Décret du 11 Juin 1806 crée au sein du CE une commission des contentieux, chargée de l'instruction des litiges. Loi du 3 Mars 1859 la change en section du contentieux.
  - Ordonnance du 2 février et 12 Mars 1851 crée les commissaires du gouvernement au sein du CE. A l'origine, des membres du conseil chargés de représenter le gvt et de proposer dans leurs conclusions, une solution litige à la formation de jugement. Très vite, les commissaires se sont estimés indépendants. Ils rendent des conclusions en leur nom de façon indépendante.
  - Réforme des conseils de préfecture à partir de 1926. Ils deviennent des juridictions intergouvernementales, qui ne sont donc plus présidés par un préfet. A partir de 1934, ils deviennent compétents pour la quasi-totalité du contentieux des institutions locales.
  - Un décret loi du 30 septembre 1953 remplace les conseils de préfecture par des tribunaux administratifs. Les TA disposent d'une compétence de droit commun en premier ressort et ainsi le CE devient juge d'appel de droit commun.
  - LA loi du 31 Décembre 1987 crée les CAA.

#### 4) La constitutionnalisation de la justice administrative

- Si les constitutions garantissent un statut au pouvoir judiciaire, elles ne le garantissent pas à la juridiction administrative. Pas d'exception en France. Aussi, JSP du CC par le biais des PFRLR.
  - CC 22/07/1980 : principe d'indépendance de la juridiction administrative sur le fondement de la justice déléguée reconnue par la loi du 24 Mai 1972.
  - CC 23/01/1987 : reconnaissance de compétence exclusif au juge administratif (en l'espère l'annulation et la réformation prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique) qui assure l'existence même de la juridiction.

#### 5) Les rapports entre administration juridictionnelle et juridiction active

##### a) La confusion relative entre les personnels

- Evolution qui a pour origine CE 19/10/1963 : CANAL ROBIN ET GODOT.
  - Le CE annule une ordonnance référendaire du Président qui portait création d'une cur militaire de justice.
  - Suite à cette décision, De Gaulle envisage la suppression CE. En effet, celui-ci ne prenait pas suffisamment en compte les intérêts de l'administration. Finalement, simple réforme par un décret du 30 Juillet 1963 : Modification des règles d'affectation des Conseillers d'Etat.
    - Avant 1963, système de roulement. Dans ce système, les membres du CE étaient affectés successivement durant leur carrière aux différentes sections.
    - Depuis 1963, le système en vigueur est celui de la double appartenance.

##### b) L'intervention croissante du juge dans le fonctionnement de l'administration active

- Séparation pose un problème majeur : Le juge qui est exclu de l'administration active s'interdit de faire acte d'administrateur. Il peut juger l'administration, il peut annuler ses décisions, mais il n'a pas la possibilité de prendre un acte administratif à la place de l'autorité compétente.
- Pour pallier ces difficultés, le décret du 30 Juillet 1964 pour le CE et la loi du 8 Février 1995 pour les TA et les VAA créent un système d'incitation à l'exécution des jugements. Ce système permet au bénéficiaire d'un jugement de saisir la juridiction qui a rendu la décision en cas de difficultés d'exécution. La juridiction va alors intervenir pour inciter à l'exécution. Ce système est peut efficace en cas de mauvaise volonté manifeste de l'administration.
- Création du Médiateur de la République par la loi du 3 janvier 1973 qui peut enjoindre à l'administration de se conformer à la chose jugée.

- En cas d'inexécution prolongée, la seule sanction prévue consiste en la publication d'un rapport spécial au JO.
- En revanche la loi du 16 Juillet 1980 et celle du 8 Février 1995 créent un système plus efficace qui permet au juge administratif de prononcer des injonctions, éventuellement assorties d'astreintes.

## B- Naissance et essor du droit administratif

### 1) Un droit à l'origine inégalitaire

- A l'origine, très peu de censure. La notion d'intérêt général permettait de justifier le caractère exorbitant des solutions. Toutefois, le caractère inégalitaire du droit administratif s'est en grande partie résorbé.
  - Exemple : l'administration peut créer unilatéralement des règles de droit qui s'imposent aux administrés. Il n'est donc pas nécessaire de passer par le juge pour le caractère exécutoire. On appelle cela le privilège préalable ou privilège de la décision exécutoire.
  - Exemple 2 : Les contrats administratifs relèvent d'une théorie qui avantage l'administration.
  - Exemple 3 : Le juge refuse d'engager l'administration pour faute jusqu'à CE 10/02/1905 : TOMASO-GRECCO.
- Lorsqu'il condamne l'administration, le juge administratif s'est longtemps montré moins généreux que le juge judiciaire dans l'attribution de DI.
  - Le CE ne répare pas de préjudice moral avant CE 24/11/1961 : LETISSERAND
  - Le CE ne répare pas de préjudice subit par le concubin de la victime avant CE 03/03/1978 : MUESSER.

### 2) Une protection accrue des administrés

#### a) L'exemple de la responsabilité administrative

- Le principe de la responsabilité administrative n'a été admis qu'à l'occasion de CE 10/02/1905 : TOMASO-GRECCO
- Exemple de la responsabilité médicale :
  - CE 08/11/1935 : LOISEAU-PHILIPONEAU : responsabilité en cas de faute lourde
  - CE 10/04/1992 : Epoux V : responsabilité en cas de faute « médicale », moins restrictive que la notion de faute lourde
  - CE 09/04/1993 : BIANCHI : responsabilité sans faute en cas « d'aléa thérapeutique » grave (risque inhérent à une pratique, de survenance exceptionnelle)

#### b) L'exemple du contrôle juridictionnel des actes administratifs unilatéraux

- Resserrement du contrôle de légalité dans le cadre des recours pour excès de pouvoir :
  - Par exemple, il est admis ajd que les détenus peuvent contester devant le Juge administratif certaines mesures prises à leur encontre par les directeurs d'établissement pénitentiaires.
- En l'absence de règles écrites, il crée des règles JSPIelles qui lui permettent de contrôler plus efficacement les actes administratifs :
  - Par exemple, mise en évidence de principes généraux du droit
    - CE AP 26/10/1945 : ARAMU : principe général du droit qui est le respect des droits de la défense. Principe qui s'impose à l'administration dans le cadre d'une procédure disciplinaire de laisser à la personne le droit de se défendre. Cette procédure s'impose malgré l'existence de texte la prévoyant.

## VI- Les difficultés soulevées par cette séparation

### A- Les conflits d'attribution

- Les difficultés peuvent concerner l'attribution des litiges aux juridictions administratives et judiciaires. On parle ici de conflits d'attribution, lesquels recouvrent deux hypothèses distinctes. Premièrement, le conflit positif, dans cette hypothèse, un juge judiciaire se déclare compétent pour connaître d'un litige, cette compétence est contestée par le représentant de l'administration active qui sera en général le préfet. Deuxièmement, le conflit négatif, dans cette hypothèse, les juges des deux ordres de juridiction se déclarent successivement incompétents pour connaître d'un même litige.

## 1) L'apparition des conflits

- La procédure de conflit positif est apparue avant la procédure de conflit négatif et avant l'apparition du tribunal des conflits. En effet, les procédures de conflit sont envisagées dans un seul sens : la protection de l'administration contre le juge judiciaire.
  - Sous l'AR, les agents du Roi revendiquaient des affaires devant les Parlements qui avaient obligation de se dessaisir. Le système s'est perpétué après la révolution. Pourtant, insatisfaisant car arbitraire.
  - La procédure de revendication a donc été réformée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> Juin 1828 qui met en place la procédure de conflit positif d'attribution.
    - C'est le représentant de l'administration active (normalement le préfet) qui déclenche la procédure s'il estime que l'ordre judiciaire juge une affaire mettant en cause l'administration.
    - Le préfet adresse au Procureur de la juridiction un déclinatoire de compétence. Le préfet demande ainsi au juge de se déclarer incompétent.
      - Lorsque le juge est saisi par le procureur, il doit en principe surseoir à statuer (suspendre le procès) jusqu'à ce que la compétence soit attribuée. Toutefois, il n'est pas rare que le juge rende malgré tout un jugement sur le fond.
      - La procédure pourra néanmoins se poursuivre et si le juge des conflits conclut à l'incompétence du juge judiciaire, le jugement précédemment rendu sera déclaré nul et non avenue.
    - Le juge judiciaire doit donc statuer sur le déclinatoire de compétence. Le jugement sera ensuite adressé au préfet par le procureur dans un délai de 5 jours.
      - Si le juge judiciaire se range à l'avis du préfet, il rend un jugement d'incompétence.
      - Si le juge judiciaire rejette le déclinatoire, le préfet dispose d'un délai de 15 jours pour élever le conflit. Dans ce cas, il prend un arrêté de conflit dans lequel il va réitérer les motifs pour lesquels il estime que le juge judiciaire est incompétent. Le juge des conflits va avoir 4 mois pour statuer.
        - Si le juge des conflits donne tort au préfet, il annule l'arrêté de conflit.
        - Si le juge des conflits donne raison au préfet, l'arrêté de conflit est confirmé. La partie intéressée dispose alors d'un délai de 2 mois pour saisir le tribunal compétent.

## 2) Le tribunal des conflits

- A l'origine, c'est le CE qui tranche sur les conflits positifs. La Constitution de 1848 prévoit la création du TC, qui est composé pour moitié de membres du CE, pour moitié de membres de la CC. Présidence par le Garde des Sceaux qui n'intervient qu'en cas de partage des voix.

### a) La procédure du conflit positif d'attribution

#### (a) L'objet de la procédure

- Non pas juridiction administrative vs juridiction judiciaire mais administration active vs juridiction judiciaire : l'objectif est de soustraire le litige à la juridiction judiciaire. En effet, il y a des cas inattaquables comme ceux des actes de gouvernement.
  - Exemple : TC 02/02/1950 : Société Radio Andorre

#### **(b) Les tribunaux pouvant être saisis**

- Procédure qui ne peut être engagée que devant des tribunaux avec un ministère public. Aussi à l'origine certaines juridictions de premier degré n'étaient pas concernées du fait de l'absence de parquet en leur sein. Changement avec la loi du 10 Juillet 1970.
- Le déclinatoire ne peut être saisi dans le cas où un jugement sur la compétence a déjà été rendu.
  - Sauf si le jugement rendu sur le déclinatoire est frappé d'appel.
- Impossible devant la CC.

#### **(c) Les matières dans lesquelles le conflit peut être élevé**

- Possible en matière civile uniquement. Dans le cas contraire, l'administration aurait pu protéger ses agents. 2 exceptions en matière correctionnelle :
  - Le conflit peut être élevé sur une question préjudicielle relevant de la compétence du juge administratif.
  - Le conflit peut être élevé dans le cas où le tribunal est saisi de poursuites dont le jugement appartient à la juridiction administrative. (exemple : les contraventions de grande voirie qui ont pour objet de sanctionner les infractions à la police de conservation du domaine public).
- Difficulté majeure : les cours pénales peuvent juger à la fois en matière pénale ET civile. Aussi, seul le conflit civil peut être élevé si le préfet estime que la faute de l'incriminé est une faute de service.
  - La Faute pénale n'est pas nécessairement une faute personnelle : Arrêt Thépaz.
  - Art.136 CPP : élévation du conflit en matière civile est impossible lorsque l'action est instruite à l'encontre d'agents publics pour cause d'atteinte à la liberté individuelle.

### **b) Le règlement et la prévention des conflits négatifs**

#### **(a) Le règlement des conflits négatifs**

- Procédure instituée par un décret du 20 Octobre 1849.
- Le conflit négatif oppose les juges de deux ordres, qui se posent tous les deux incompétents.
  - Recours peut être exercé par toute partie intéressée sans condition de délai
  - Le TC annule alors le jugement du tribunal compétent
  - Le requérant devra introduire un nouveau recours devant le tribunal ainsi désigné
- Pour qu'il y ait conflit négatif, 3 conditions à réunir
  - Chaque tribunal doit avoir opposé à l'action l'incompétence de l'ordre juridictionnel dont il est issu
    - Un arrêt d'incompétence qui ne tranche pas l'incompétence de l'ordre juridictionnel mais une incompétence au sein du même ordre (TGI vs juge de l'expropriation, TC 26/06/89 : PLOUIN) n'est pas suffisant.
  - L'une des deux déclarations d'incompétence doit être erronée.
    - Dans le cas d'un acte de gouvernement ou du contentieux électoral, pas de recours négatif possible
  - Les deux déclarations doivent se rapporter à la même question ie
    - Identité des parties
    - Identité d'objet

- Identité de cause (fondement juridique identique)
- TC 02/06/1945 : Epoux CUVILLIER. (6 Juin 34, les époux se promènent dans le quartier latin. Ils sont agressés par les policiers. Attaquent l'Etat devant juge judiciaire (compétent depuis 5 avril 1884 pour réparation dommages liés à la répression des émeutes). Incompétence du TGI car selon lui l'agression a eu lieu avant l'émeute. Incompétence de TA car selon lui l'agression n'aurait pas eu lieu s'il n'y avait pas eu d'émeute. Ici, bien identité des parties, d'objet et de cause. TC annule la décision du juge judiciaire.

#### **(b) La prévention des conflits négatifs**

- Organisée par un décret du 25 Juillet 1960.
- Le texte prévoit que lorsqu'un juge d'un ordre de juridiction a été saisi d'un litige et s'est déclaré incompétent, un juge de l'autre ordre de juridiction, s'il s'estime également incompétent, ne pourra pas rendre un jugement en ce sens. Il devra directement transmettre au TC qui désignera la juridiction compétente.
- Evite une grande partie des conflits mais pas tous puisque le premier jugement doit être devenu définitif.

### **B- Le tribunal des conflits, juge du fond :**

- Ordonnance de 1828 et le décret de 1849 ne donnent qu'une mission de répartiteur de conséquence au TC.
- Affaire ROSAY qui conduit à un déni de justice et à un scandale change le système :
  - Rosay est blessé dans un accident de voiture impliquant un véhicule privé et un véhicule public
  - Il attaque le véhicule privé devant le judiciaire : le judiciaire considère que c'est le véhicule public qui est fautif et donc n'indemnise pas.
  - Il attaque le véhicule public devant l'administratif : l'administratif considère que c'est le véhicule privé qui est fautif et donc rejette le recours.
  - Il ne s'agissait pas d'un conflit de compétence et donc le TC ne pouvait pas être saisi.
- Adoption de la Loi du 20 Avril 1932, rétroactive qui conduit à TC 08/05/1933 : ROSAY (TC condamne l'état et le conducteur du véhicule privé à réparer chacun la moitié des dommages).
- Pour que le TC puisse être saisi sur le fond, deux conditions sont visées par la loi :
  - Les litiges doivent porter sur le même objet
  - Les jugements doivent présenter une contrariété conduisant à un déni de justice
- Dans ce cas, la victime du déni de justice peut saisir le TC dans les 2 mois après que la dernière décision soit devenue définitive.
- Dans le cas les conditions de la loi de 32 et de la procédure de conflits négatifs sont validées, les deux procédures sont susceptibles d'être utilisées :
  - Les requérants ont tout intérêt à demander l'application de la loi de 1932. En effet, si le TC tranche sur le fond, le litige est définitivement réglé.
  - Pourtant, dans le cadre de l'affaire CUVILLIER par exemple, le TC refuse de juger sur le fond et applique la procédure de conflit négatif. En général, le TC préfère la procédure de conflit négatif
  - Exemple de la JSP relative à la loi du 5 Avril 1937 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour les litiges concernant les dommages causés ou subis par les élèves confiés à la garde des agents de l'Etat.
    - TC 14/01/1980 : FALANGA : application de la procédure de conflit négatif. (un élève est victime d'un accident alors qu'il se trouvait dans une classe à attendre un prof. Le TA se déclare incompétent car la loi de 37 est applicable. Juge judiciaire se déclare aussi incompétent. Parents demandent au TC de statuer sur le fond. Identité d'objet, de cause

et des parties. En effet c'est l'application de la loi de 37 qui est au centre du litige, ce pour des D&I de l'Etat vers les parents).

- Affaires BEZIERS SAINT PONS : ici, décision sur le fond en l'absence d'identité des parties.

## C- Les critères de compétences entre les deux ordres de juridiction :

### 1) L'ère des « conflits de prestige »

- Si la loi des 16 et 24 Août 1790 pose le principe selon lequel les juges de l'ordre judiciaire n'ont pas le droit de s'immiscer dans les affaires de l'administration, aucune ligne de partage n'est explicitement fixée. Chacun essaie d'étendre ses compétences :
  - D'un côté les juges de l'ordre judiciaire se reconnaissent compétent pour connaître des litiges mettant en cause l'administration. Jusqu'au début du XXe, ils se reconnaissaient compétent en matière communale (les communes étant pour eux des associations de personnes privées comme sous l'AR).
  - De son côté, l'administration envoyait la saucisse de procédures de conflit positif quand l'administration ou un de ses agents étaient en cause.
- Deux critères vont être utilisés :
  - Le critère de l'Etat débiteur : seul la juridiction administrative peut condamner l'administration à payer une somme d'argent
  - Le critère de la « connaissance » des actes d'administration (« connaître des actes d'administration » in décret 16 Fructidor An III). Divergence sur la notion de connaissance :
    - Pour le juge judiciaire, connaître = interpréter
    - Pour le juge administratif, connaître = sens commun

### 2) L'arrêt Blanco et l'avènement du critère de service public

- TC 08/02/1973 : BLANCO est fréquemment présenté comme fondateur du droit administratif.
  - Une enfant est renversée par un wagonnet appartenant à la régie des tabacs de Bordeaux, qui était un service de l'Etat.
  - Les parents intentent une action en responsabilité (1382ss) envers l'Etat devant le juge judiciaire
  - Procédure de conflit positif. TC relève l'exercice d'une mission de service public. Donc règles dérogatoires du droit commun du fait de l'intérêt général. Compétence du juge administratif.
- Le critère de service public :
  - Apparue auparavant : CE 06/12/1855 : ROTSCCHILD.
  - Toutefois, il ne supplante les autres qu'à partir de l'arrêt Blanco.
  - Arrêt Blanco passe inaperçu en 1873. Il est redécouvert par Romieu, commissaire du gouvernement dans ses conclusions sur l'arrêt TERRIER.
  - TC 06/02/1903 : TERRIER règle un litige entre un département et une personne privée qui avait en charge le service public de destruction des vipères. Cet arrêt marque l'extension du critère de service public au contentieux contractuel des départements
  - TC 29/02/1908 : FEUTRY : action en responsabilité dirigée contre un département par un agriculteur victime d'un incendie déclenché par un aliéné échappé d'asile. Expansion du critère de service public au contentieux extracontractuel des départements.
  - CE 04/03/1910 : THEROND : Litige entre une commune et une personne privée à qui elle avait confié le service public de la capture et de la mise en fourrière des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes. Extension du critère au contentieux contractuel des communes.

### 3) Les crises du critère de service public :

- La règle posée par l'arrêt Blanco est la suivante :
  - Toutes les activités de personnes publiques sont des activités de service public
  - Toutes les activités service public sont prises en charge par des personnes publiques
  - Les activités de service public se distinguent de par leurs conditions d'exécution des activités privées.
  
- Deux difficultés :
  - La première est celle de la définition de la notion de service public.
    - Chapus : « activité assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public ».
    - JSP est assez légère sur ce sujet :
    - CE 04/04/1995 : COMMUNE DE VAUJANY : activité d'un casino. En l'espèce, l'activité concourrait au développement du tourisme dans la région. Donc SPA.
    - CE 24/02/1999 WILDENSTEIN : Sociétés de courses. Pas de mission de mission de service public.
  - La notion de service public recouvre trois éléments distincts.
    - Élément organique : Intervention d'une personne publique
    - Élément matériel : Existence d'une activité d'IG
    - Élément formel : Existence de procédés dérogatoires du droit commun.

#### a) La remise en cause de l'élément formel

- La JSP va admettre qu'une activité de service public puisse être exercée dans selon des règles de droit commun. En l'absence d'élément formel, on qualifie l'activité de SPIC, sinon de SPA.

#### (a) L'identification des services publics industriels et commerciaux

- Difficultés inhérentes à la distinction entre les SPA et les SPIC
  - Dans les conclusions du commissaire du gvt David sur l'arrêt Blanco, celui-ci relève que certains SP pouvaient être géré comme des entreprises privées. Aucune conséquence.
  - Arrêt de principe : TC 22/01/1921. BAC D'ELOKA. Les juges observent que la gestion du bac est faite dans les mêmes conditions que dans celles d'une exploitation privée.
  - A l'heure actuelle, de nombreux SPIC :
    - EDF
    - La Poste
  
- L'identification opérée par la JSP
  - Arrêt de principe CE 16/11/1956 : UNION SYNDICALE DES INDUSTRIES AERONAUTIQUES.
  - 3 critères. Si 3 critères concordent, SPIC. Sinon, SPA
    - Objet du service
      - TC 17/12/1962 : DAME BERTRAND : gestion d'entrepôts frigorifiques. Ok
      - Arrêt Union syndicale des industries aéronautiques (16/11/1956) : distribution de subventions => SPA
    - Origine des ressources du service :

- Ressources provenant de redevances versées sur les usagers en contrepartie d'un service => SPIC
  - Subventions de l'Etat et des collectivités => SPA
  - TC 25/04/1994 : SYNDICAT MIXTE D'EQUIPEMENT DE MARSEILLE. Par de stationnement financé 1/3 par usagers 2/3 par subventions => SPA
- Modalités de fonctionnement :
  - CE 26/07/1930 : BENOIT. Fonctionnement d'un service de transport assuré gratuitement => SPA
- L'identification des SPIC opérée par un texte
  - Si la qualification est opérée par une loi, le juge est tenu de respecter cette qualification
  - Si la qualification est opérée par un décret, les juges estiment que la qualification d'un service public a des conséquences sur la détermination de la juridiction compétente. Or cette détermination relève du domaine de la loi. Donc, lorsqu'un décret qualifie improprement un service public, le juge passe outre.
  - Etablissements publics à visage inversé :
    - TC 24/06/1968 : SOCIETE DISTILLERIE BRETONNE. Qualifié de SPIC par décret, activité de régulation agricole purement administrative. Donc seul le juge administratif est compétent
  - Etablissements publics à double visage :
    - TC 09/06/1986 : KINTZHEIM contre ONF. ONF qualifiée d'EPIC, or, deux types d'activité : gestion et équipement de la forêt (SPIC) & conservation et surveillance de la forêt (SPA). La détermination dépendra de l'activité en cause.

#### **(b) Les règles de compétences appliquées aux SPIC**

- TC 22/01/1921 : BAC D'ELOKA considère qu'il existe deux catégories de SP :
  - SPA qui relèvent de la compétence exclusive du juge administratif
  - SPIC qui relèvent des compétences des 2 juges
- Litiges opposant SPIC aux usagers ⇔ litiges opposant entreprise aux clients ⇔ compétence du juge judiciaire. Idem pour les tiers et les agents du service public en question.
- Exceptions au principe, marquées par le fait que le litige est fortement lié à la présence de la puissance publique, c'est-à-dire à l'existence d'actes ou de pouvoirs qui appartiennent par essence à l'administration.
  - Distinction entre le fonctionnement et l'organisation du service : les actes administratifs à caractère réglementaire qui organisent le service relèvent de la compétence administrative.
    - TC 15/01/1968 : AIR FRANCE CONTRE BARBIER. Hôtesse licenciée suite à son mariage. Normalement, le juge judiciaire est compétent. Toutefois, il faut juger de la légalité du règlement d'Air France qui impose le célibat aux hôtesses. Donc juge administratif est seul compétent.
  - Mise en cause de l'exercice d'une prérogative de puissance publique :
    - TC 22/11/1993 : ARRET MATISSE. Emission de timbres qui reproduisaient une toile de Matisse sans le consentement des ayants droit. TC considère que ce n'est pas en cause la prérogative publique d'émission des timbres mais la gestion du SPIC. Donc juge judiciaire.
  - Litiges opposants SPIC et leurs agents :

- Un certain nombre de lois font bénéficier les agents des SPIC de la qualité de fonctionnaire. Dans ce cas, JSP écartée.
- Existe aussi une exception JSP : CE Section 08/03/1957 Arrêt JALENCQUES DELABEAU. L'agent qui exerce la direction de l'ensemble du service ou de l'établissement public ainsi que le chef des services comptables, s'il a la qualité de comptable public, relèvent en cas de litige du juge administratif.

### (c) L'apparition puis la disparition des services publics sociaux

- Arrêt de principe TC 29/05/1955 : NALIATO.
  - Détermination de la compétence pour un litige occasionné par le fonctionnement d'une colonie de vacances organisée par un ministère. Le TC estime qu'elle est prise en charge comme une colonie gérée par une œuvre de bienfaisance.
- Litiges relatifs aux SPS relèvent de la compétence judiciaire.
- Pourtant, ni la Cass. ni le CE ne reprennent cette JSP à leur compte.
  - A chaque saisie, les juridictions en question estiment que les particularités d'espèce empêchent l'assimilation à une œuvre de bienfaisance privée (CE 29/01/1971)
- Aussi, TC 04/01/1983 : abandon de la JSP SPS.

### b) La remise en cause de l'élément organique

#### (a) L'existence de services publics gérés par des personnes privées

- Reconnaissance du phénomène avec bcp de difficultés :
  - Etape 1 : CE 20/12/1935 : SOCIETE DES ETABLISSEMENTS VEZIA. Une société privée de prévoyance exerce une mission d'intérêt public qui lui permet de recourir à l'expropriation.
  - Etape 2 : CE 13/05/1938 : Caisses primaires aide et protection. Le CE reconnaît que ces caisses qui sont de personnes privées gèrent le service public de la SS.
- Le CE reconnaît donc que la gestion d'un SP puisse être effectuée par une personne privée. Le problème est qu'il est réticent à accepter, dans ce cadre, que la personne privée en question prenne des actes administratifs, accepter qu'elle soit dotée de prérogatives de puissance publique.
  - CE Ass. 31/07/1942 : Arrêt MONPEURT
  - CE Ass. 02/04/1943 : Arrêt BOUGUEN
  - Dans ces deux affaires, recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision d'un comité d'organisation et contre une décision d'un ordre professionnel.
  - Le CE se déclare compétent : les actes en question sont donc considérés comme des actes administratifs pris dans le cadre d'une mission de service public.
  - Toutefois, le CE se contente de préciser que les organismes en cause ne sont pas des établissements publics. Ce pouvaient donc être des personnes publiques nouvelles (en excluant d'office les collectivités territoriales) ou des personnes de droit privé. Grosse discussion en doctrine.
- Finalement, CE admet explicitement qu'une personne privée puisse prendre des actes administratifs :
  - CE 28/04/1946 : MORAND. Arrêt qui passe inaperçu
  - CE 13/01/1961 : MAGNIER. En cause, une fédération départementale de lutte contre les ennemis des cultures. L'organisme en cause est une personne morale de droit privé en charge d'un SPA. Les décisions qu'il prend ont donc valeur d'acte administratif.

- Commissaire gvt Fournier : « La nature publique ou privée de la personne morale en cause reste sans influence sur la détermination de la juridiction compétente pour connaître les actes de ces organismes »

**(b) Les règles de compétence juridictionnelle appliquées aux services publics gérés par des personnes privées**

- JSP a été incertaine sur la question. Deux possibilités :
  - Le fait qu'une personne privée gère un SPA donne compétence au juge administratif.
  - Le fait qu'une personne privée dispose de prérogatives de puissance publique est nécessaire pour que le juge soit compétent
- Finalement, c'est le critère de prérogative de puissance publique qui est retenue, CE 13/10/1978 : ADASEA
  - Il existerait selon cet arrêt 3 types de personnes privées
    - Activités purement privées
    - Activité d'IG
    - Activité de service public
  - Dans les deux premiers cas, pas de prérogative de PP. Donc compétence du juge judiciaire
  - Dans le dernier cas, compétence du juge admin.
  - Système est très compliqué et surtout inutile puisqu'il n'y a pas de différence entre les 2 premières catégories. Surtout, ce système n'est pas conforme à la réalité
    - Loi du 31 Décembre 1970 crée le SP hospitalier. Regroupement de personnes publiques et privées. Or les cliniques privées n'ont pas de prérogative de puissance publique.
    - Il n'y a donc pas de lien entre service public et exercice de prérogatives de PP.
- Rectification du raisonnement, TC 06/11/1978 : BERNARDI.
  - Les cliniques privées sont des personnes de droit privé mais sont investies d'une mission de SP. Les cliniques sont dépourvues de prérogative de puissance publique donc le juge judiciaire est compétent.
  - Dernière précision : CE 23/03/1983 : SA BUREAU VERITAS : personne morale de droit privé chargée de procéder à des opérations d'homologation pour le compte de l'Etat, ce qui caractérise l'existence de prérogatives de puissance publique. En vérité, il faut que le litige soumis au juge concerne l'exercice effectif des prérogatives de PP pour qu'il y ait compétence administrative.
- Reformulation des règles : CE 22/02/07 : APREI
  - La loi peut reconnaître ou à l'inverse exclure qu'une activité prise en charge par une personne privée est un service public.
  - Dans le silence de la loi, SP si
    - Mission d'IG
    - Sous contrôle de l'administration
    - Prérogatives de puissance publique
  - En l'absence de prérogative de PP, faisceau d'indices
    - Activité d'IG
    - Conditions de création

- Condition d'organisation, de fonctionnement
- Obligations imposées
- Mesures prises pour vérifier que les objectifs sont atteints

#### 4) Le domaine de compétence exclusive du juge administratif

- Toutes les règles ci-dessus ont un caractère JSpiel. Pendant longtemps, le législateur a donc eu le pouvoir de remodeler à sa guise le domaine de compétence du juge administratif.
- Constitutionnalisation du domaine administratif change la donne. CC 23/01/1987, CONSEIL DE LA CONCURRENCE.
  - Définition des matières qui échappent par nature à la juridiction judiciaire et qui relèvent de la compétence du juge administratif ie contentieux de l'annulation et de la réformation des décisions prises par les autorités administratives dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique.
  - En cause : loi de transfert du contentieux du Conseil de la Concurrence vers la CA de Paris.
- Règle complétée : TC 12/05/1997 PREFET DE POLICE CONTRE TGI DE PARIS.
  - « Le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration qui permet de priver les décisions de celle-ci de leur caractère exécutoire, est de même nature que celui consistant à annuler ou à réformer les décisions prises par elle dans l'exercice de cette prérogative de puissance publique »
- 2 Remarques :
  - CC et TC ont défini le noyau dur de la compétence du juge administratif, celui qui ne peut pas être remis en cause par le législateur. En l'absence de loi, les règles JSpielles s'appliquent.
  - CC a précisé que le législateur « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, peut attribuer à l'un des ordres juridictionnel la totalité du contentieux lié à l'application d'une législation déterminé », ce afin d'éviter un dispersion du contentieux.
    - CC a admis que cette exception était valable pour le cas d'espèce de la décision de 87. En effet, dans el cadre du Conseil de la Concurrence, 3 types possibles de contentieux (administratif pour excès de pouvoir, pénal pour statuer sur des délits révélés par décision du Conseil, civil pour statuer sur DI en cas de préjudice).

#### 5) Les exceptions aux règles de répartition des compétences de droit commun

##### a) Les hypothèses de concurrence entre les deux ordres de juridiction

##### (a) Les données du problème

- Deux types de problèmes peuvent se présenter :
  - Un acte administratif n'est pas clair et il faut déterminer si le juge judiciaire est compétent pour l'interpréter
  - Une des parties au litige met en cause la légalité d'un acte administratif. Le juge judiciaire peut-il lui-même apprécier la légalité de ce document.
    - Si le juge tranche lui-même, il règle une question préalable
    - S'il s'estime incompétent, il renvoie une question préjudicielle au juge administratif. Le juge judiciaire sursoit alors à statuer jusqu'à sa réponse.
- Si l'on applique de façon stricte la règle de séparation judiciaire/administratif, le juge judiciaire devrait toujours être écarté car il n'a pas à « connaître des actes d'administration » (16 Fructidor An III).
  - Cependant, du point de vue « de la bonne administration de la justice », c'est inconcevable car cela conduirait à une explosion des questions préjudicielles.

## **(b) La compétence du juge civil**

- TC 16/06/1923 : SEPTFONDS.
  - Juge civil est compétent pour interpréter les actes administratifs réglementaires.
  - Juge civil est incompétent pour interpréter les actes individuels
  - Juge civil ne peut pas apprécier la légalité d'un acte administratif

## **(c) La compétence du juge pénal**

- TC 05/07/1991 : AVRANCHES et DESMAREST
  - Juge pénal est compétent pour interpréter tout acte réglementaire « qui sert de fondement à la poursuite ou qui sont invoqués comme moyen de défense ».
- Réforme CP : Art. L111-5 :
  - « Le juge pénal est compétent pour interpréter et apprécier la légalité des actes réglementaires ou non, lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis ».

## **b) Les hypothèses de compétence exclusive du juge judiciaire**

### **(a) Les litiges concernant le fonctionnement du service public de la justice judiciaire**

- Service public de la justice judiciaire est un SPA. Normalement c'est donc le juge administratif qui doit être compétent.
  - Toutefois, cela aurait été une violation de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du juge judiciaire.
- TC 27/11/1952 : PREFET DE GUYANE :
  - Litige concerne le fonctionnement du SP et plus précisément l'exercice de la fonction juridictionnelle. Dans cette hypothèse qui concerne la décision de justice elle-même, les actes préparatoires et exécutoires, c'est le juge judiciaire qui est compétent ;
  - Organisation du service public, le juge administratif est compétent. (suppression, ajout d'un tribunal ; nomination d'un membre du CSM ; recrutement et carrière des magistrats ...)

### **(b) Le juge judiciaire, gardien des libertés fondamentales et du drt de la propriété**

- La raison d'être de la compétence du juge judiciaire dans ce cas est due à l'histoire. En effet, elle est liée au fait qu'il n'existait pas à l'origine de distinction réelle entre l'administration active et l'administration juridictionnelle. Aussi le juge judiciaire était il plus à même e protéger les libertés fondamentales et le droit de propriété contre les atteintes de l'administration.
  - Art. 66 Constitution : « le respect du principe selon lequel nul ne peut être arbitrairement détenu et assuré par l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle ».
  - Il n'existe pas d'équivalence pour le droit de propriété mais on considère traditionnellement que la règle s'applique aussi dans ce cas.
- **Les illustrations législatives du principe**
  - Un certain nombre de lois attribuent compétence au juge judiciaire dans des domaines où m'administration porte atteinte à la propriété privée ou aux libertés fondamentales/
    - Loi du 27 Juin 1990 : contentieux de l'hospitalisation d'office dans les hôpitaux psychiatriques.

- Code de l'expropriation : compétence au juge judiciaire pour prononcer le transfert de propriété et indemniser
  - En dehors des solutions ponctuelles : art. 136 CPP
    - Compétence plus générale « dans tous les cas d'attente à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont exclusivement compétents. »
    - TC 16/11/1964 : CLEMENT : interprétation très restrictive : tribunaux sont compétents pour réparer les dommages subis, mais pas pour apprécier la légalité des décisions à l'origine de l'atteinte aux libertés fondamentales. Confronté à une de ces décisions, le juge judiciaire doit donc passer par une question préjudicielle. Finalement, c'est le juge administratif qui décide.
- **La théorie JSP de l'emprise**
  - Théorie qui concerne exclusivement les atteintes portées par l'administration à la propriété lorsqu'elle se manifeste par « un occupation ou une dépossession, temporaire ou définitive, partielle ou totale ». Par ailleurs, cette théorie ne concerne que les immeubles et la propriété (exit ses démembrements)
    - TC 26/10/1981 : SYNDICAT DE L'IMMEUBLE ARMENONVILLE : emprise n'est pas constitué lorsque l'administration porte atteinte à une servitude de passage.
    - TC 06/07/1981 : JACQUOT : exception pour la concession funéraire qui n'est pas très éloignée de la propriété surtout en cas de concession perpétuelle.
  - 2 Types d'emprise
    - Emprise régulière : Occupation ou dépossession opérée en vertu d'un texte. La juridiction administrative et alors compétente sauf disposition contraire du texte.
    - Emprise irrégulière : CC Civ 3 07/05/1996 : SOCIETE AZUL RESIDENCE : annulation d'une ordonnance d'expropriation alors que l'administration a déjà pris possession des lieux. Annulation juridictionnelle ayant un caractère rétroactif, occupation du terrain est constitutive d'une emprise irrégulière. Dans cette hypothèse, le juge administratif est compétent pour se prononcer sur le caractère régulier ou non de l'emprise. Si l'emprise est irrégulière, c'est le juge judiciaire qui réparera ses conséquences.
- **La théorie JSP de la voie de fait.**
  - **Domaine et effets de la reconnaissance de la voie de fait :**
    - Contrairement à l'emprise, en cas de voie de fait, compétence exclusive du juge judiciaire (constater l'existence et adresser des injonctions à l'administration)
    - Idée : la voie de fait est une atteinte tellement grave à la propriété privée et aux libertés fondamentales que l'action de l'administration est complètement dénaturée et qu'elle en perd tous ces privilèges.
    - 2 types de voies de fait :
      - Voie de fait par manque de droit : une décision est en cause, qui constitue elle-même la voie de fait. TC 09/06/1986 : EUCAT : décision de retrait de passeport.
      - Voie de fait par manque de procédure : l'exécution d'une procédure est en cause. Précisément, l'exécution forcée d'une décision dans des hypothèses où l'administration aurait dû passer par un juge.

- CE 11/03/1998 : AUGER : pour assurer l'exécution d'un arrêté autorisant la fermeture d'un local, un préfet fait murer la porte.
- TC 04/11/1991 : BELADJIMI : véhicule laissé 7 jours en stationnement, enlevé par la fourrière et détruit le même jour alors que normalement il y a 10 jours de battement.
- Parfois une troisième catégorie mixte : décision et exécution forcée posent problème. TC 22/06/1998 : PREFET DE LA GUADELOUPE : préfet fait exécuter son propre arrêté ordonnant la destruction d'une maison en dehors de toute urgence née d'un cyclone.

○ **Les conditions de reconnaissance de la voie de fait :**

- Une atteinte à la propriété privée ou à une liberté fondamentale :
  - Pas seulement propriété immobilière comme emprise. Recoupement des domaines (lorsque propriété immobilière est atteinte, première condition de la voie de fait est atteinte s'il y a emprise).
  - Lorsqu'atteinte à une liberté, il faut déterminer si elle présente un caractère fondamental ou non. Lorsque la liberté n'est pas fondamentale, c'est le juge administratif qui demeure compétent.
    - Exemples : TC 09/06/1989 : EUCAT : liberté d'aller et venir ; TC 08/04/1935 : ACTION FRANCAISE : liberté de presse ; CC civ3 16/04/1991 : GUEZ : liberté du commerce et de l'industrie.
    - Contre exemples : TC 13/01/1992 : ASSOCIATION NOUVELLE DES GIRONDINS DE BORDEAUX : décision rétrogradant un club de football dans une division inférieure
- L'atteinte doit être grave :
  - CE 08/04/1961 : KLEIN : ne constitue pas une voie de fait le déplacement par l'administration d'une clôture délimitant une propriété privée. En effet, ce déplacement a seulement conduit à un empiètement de quelques mètres.
  - CC civ3 16/04/1991 : GUEZ : mesure contestée avait juste pour effet de contraindre un batteur de déplacer de qqm mètres son activité. L'atteinte n'est pas d'une « gravité certaine »
- La mesure prise doit être manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration
  - CE AP 18/11/1949 : CARLIER. Formule utilisée pour la première fois. A l'origine, cette formule trouvait à s'appliquer dans le cas de pouvoirs que l'administration n'avait pas (saisie de plaques photographiques utilisées par un visiteur de la Cathédrale de Chartres) (CE 13/07/1966 : GUIGNON : autorité militaire fait poser des scellés sur la porte du logement d'un officier)
  - Par la suite, « JSP des passeports », interprétation plus souple. Le juge ne reconnaît plus seulement la voie de fait dans les seuls cas où l'administration utilise un pouvoir qui ne lui appartient pas mais va également vérifier si le texte qui fonde les pouvoirs de l'administration permet l'exercice de la prérogative en cause.

- TC 09/06/1986 : EUCAT : deux premières conditions sont remplies : atteinte grave à la liberté d'aller et venir
  - Pourtant, décret 7 Décembre 1792 permet à l'administration de retirer un passeport. C'est un pouvoir qui appartient à l'administration.
  - Malgré ceci, les juges montrent que le cas d'espèce ne remplit pas les conditions de retrait d'un passeport prévu par le dit décret (risque pour la sécurité nationale & poursuite et condamnation pénale vs arriérés d'impôt)
- Contre exemple : TC 12/01/1987 : GRIZIVATZ
  - Retrait d'un passeport motivé par le fait que son détenteur avait fait l'objet d'une condamnation pénale.
- **L'actualité de la voie de fait**
  - Jusqu'à une époque, voie de fait était la seule hypothèse dans laquelle on pouvait prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration. De nos jours, lois du 16 Juillet 1980 et du 8 février 1995 permettent aux juridictions administratives de prononcer des injonctions dans certains cas.
  - Toutefois cette possibilité n'était pas ouverte dans le cas où l'administration commettait une simple illégalité et n'était pas encore condamnée. Exemple : TC 12/05/1997 : Préfet de Police contre TGI Paris. Passagers clandestins appréhendés à bord d'un navire. Au lieu de les placer en zone de transit, l'autorité administrative les consigne à bord. Saisie du juge judiciaire. Invocation d'une voie de fait. Conflit élevé. TC déclare voie de fait non constituée (en vérité, cela revient à dire que juge administratif compétent mais qu'en l'absence de pouvoir d'injonction sa saisie est inutile).
  - Loi du 30 Juin 2000 crée une procédure de référé liberté qui tend à résoudre ces difficultés : « Saisi d'une demande en ce sens, justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme privé chargé de la gestion d'un SP aurait porté dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ».
  - Le juge administratif peut lui aussi adresser des injonctions dans les cas où il n'y a pas voie de fait. Pourtant, pas de remise en cause de la théorie de la voie de fait. En effet, pour qu'il y ait voie de fait, il est nécessaire que « la mesure prise soit manifestement insusceptible d'être un pouvoir rattaché à l'administration ». Or dans le cadre du référé liberté, l'administration porte atteinte à une liberté fondamentale dans l'exercice d'un de ses pouvoirs.
  - Utilité de la théorie de la voie de fait a été confirmée plusieurs fois. TC 19/11/01 : DEMOISELLE MOHAMED : la requérante s'était vue confisquer son passeport dans un aéroport. Elle est placée 4 jours en zone d'attente. Durée excessive conduit à considérer qu'une voie de fait a été commise. CC 1 25/01/2005 : PICARD : placement dans la voirie communale une cour privée avant procédure d'expropriation. Voie de fait.
  - Légitimité de la voie de fait ? Aujourd'hui, aucune raison, sauf le souci de ménager la susceptibilité des juges de l'ordre judiciaire. Le maintien parallèle de la théorie de la voie de fait et du référé liberté nuit aux intérêts des administrés. Elle maintient des risques de conflits de compétence.

## Chapitre 2 :

### Les juridictions administratives :

#### I- L'identification des juridictions administratives

##### A- La notion de juridiction

- La qualification d'un organisme, non qualifié par le texte qui l'institue, de juridiction, va impliquer le respect des garanties exigées le cadre du déroulement d'un procès : respect des droits de la défense, publicité des débats, caractère contradictoire

##### 1) La qualification opérée par un texte

- Hypothèse 1 : La qualification est opérée par un texte de loi. Aucune difficulté dans ce cas.
- Hypothèse 2 : La qualification est opérée par un acte administratif réglementaire.
  - Contraire à 34 C° (législateur seul doit fixer règles pour création d'un nouvel ordre de juridiction). Acte serait donc illégal en raison de l'incompétence de l'auteur.
  - CE 02/03/1962 : RUBIN DE SERVENS ET AUTRES : CE annule une ordonnance du PR prise sur habilitation référendaire et créant des tribunaux militaires d'exceptions.
- Dans de nombreux cas, la qualification n'apparaît pas expressément mais peut être déduite de certains éléments :
  - Les membres de la Cour des Comptes sont qualifiés de « magistrats »
  - Les conseils régionaux de l'ordre des médecins rendent des « décisions »
  - Les commissions départementales des travailleurs handicapés rendent des décisions qui peuvent souffrir d'un pourvoi en cassation.
- Dans d'autres cas, certains éléments amènent à refuser la qualification de juridiction :
  - Les décisions du CSA peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ie recours de droit commun en matière administrative. C'est donc une autorité et non une juridiction
  - Le conseil des marchés financiers dont les décisions sont soumises à une autorité hiérarchique, ce qui exclut le principe d'indépendance des juridictions.

##### 2) La qualification opérée par la JSP

- 3 conditions cumulatives pour qualifier un organisme de juridiction

###### a) L'existence d'un pouvoir de décision

- Il est inconcevable qu'une juridiction ne dispose pas d'un vrai pouvoir de décision
  - CE 13/02/1980 : NAL : Commission d'indemnisation des greffiers qui n'est compétente que pour former des avis et des propositions n'est pas une juridiction

###### b) L'exigence du caractère collégial de l'organisme

- Incompatibilité entre juge unique et juridiction dans la JSP.
  - Collégialité est une garantie d'impartialité
  - Volonté de ne pas remettre en place le système de l'administrateur juge
  - CE 20/11/1970 : BOUEZ et UNEF : Recteurs d'académie n'ont pas la qualité de juge lorsqu'ils exercent des pouvoirs de répression disciplinaire. Depuis la loi du 12 Novembre 1968, ces pouvoirs sont exercés par les conseils d'université.

###### c) L'exigence tenant à la nature de la mission exercée

- La JSP hésite entre deux critères de définition quant à cette condition :

- Critère formel : En application de ce critère, un organisme collégial doté d'un pouvoir de décision est une juridiction si en outre sa composition et les règles de procédure sont similaires à celles d'un tribunal.
  - Concerne l'hypothèse où cet organisme est composé en partie de magistrats
- Critère matériel : En application de ce critère, un organisme collégial doté d'un pouvoir de décision est une juridiction si en outre la nature de sa mission est similaire à celle exercée par un tribunal.
- Le CE va retenir généralement le critère matériel.
  - CE 12/12/1953 : DE BAYO : un organisme est une juridiction eu égard à la nature de la matière dans laquelle il intervient et quelques soient les formes dans laquelle il statue.
    - Ordres professionnels ont un caractère juridictionnel lorsqu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires mais pas lorsqu'ils statuent sur des recours qui concernent des litiges qui n'ont pas pour origine un motif de répression disciplinaire.
- Dans certains cas, utilisation du critère formel :
  - CE s 19/03/1982 : HETCHER : FFF, du point de vue matériel est une juridiction. Pourtant CE retient son caractère de personne morale de droit privé pour fonder son refus de la considérer comme juridiction sur le critère formel.

## B- La notion de juridiction administrative

- Qualification passe d'abord, par les textes, à défaut par les critères JSP. Si un texte ne dit rien, on applique à l'organisme le critère matériel.
- CE 07/02/1947 : D'AILLERES : CE estime que la qualification de juridiction administrative repose sur la nature des affaires qui lui sont soumises : CE apprécie si les problèmes juridiques qui sont tranchés sont des problèmes de droit administratif ou de droit privé :
  - Droit public : CEa 12/07/1969 : L'ETANG : CSM « statue sur les litiges qu'intéressent l'organisation du service public de la justice » => droit public
  - Droit privé : Ces 07/01/1949 : ADAL : CE relève que la commission du remembrement urbain tranche des litiges qui concernent des questions de propriété immobilières. => droit privé.
- La distinction est parfois difficile à réaliser comme dans l'affaire d'Aillieres :
  - Statut des jurys d'honneur qui avaient été institués pour statuer sur les demandes de personnes qui avaient été privées de leurs droits civiques à la libération.
  - Commissaire du gvt Odent estimait que le jury n'était ni administratif ni judiciaire mais politique. Il était chargé de mettre fin à des inégalités prononcées pour des motifs politiques. Ils étaient donc assimilables à des juridictions comme la Haute Cour ou la Cour de Justice de la République. Pourtant, CE a décidé que c'étaient des juridictions administratives.

## II- Les juridictions administratives de droit commun

- Compétentes pour connaître de l'ensemble du contentieux administratif, sauf texte de loi particulier et existence de juridictions spéciales :
  - Cour des comptes
  - Ordres professionnels...

### A- Les tribunaux administratifs

- Origines :
  - Loi du 28 Pluviôse An VIII qui institue les conseils de préfecture
  - Décret du 30 Septembre 1953 qui substitue ceux-ci aux TA.
  - A la différence des conseils de préfecture, les TA ont une compétence de droit commun de premier ressort.

## 1) Organisation

- Organisation des TA est encore interdépartementale :
  - 38 TA dont 8 en Outre-Mer.
    - Plus récent, Mata-utu, créé en 2003
- **Composition :**
  - 5/6 des conseillers sont recrutés par concours externe.
    - Le concours de l'ENA n'ouvrait que 8 postes de recrutement par année, aussi un décret de 12 Mars 1975 institua un recrutement complémentaire par concours externe
  - 1/6 restant sont des fonctionnaires provenant d'autres corps.
  - Un président et un nombre variable de conseillers selon l'importance du TA. Ils ont tous la qualité de magistrats, reconnue par la loi du 6 Janvier 1986 ; aussi sont-ils inamovibles.
  - Les TA statuent en principe collégalement.
    - La formation de jugement est en principe la chambre
    - Les plus grands TA comportent également des sections qui regroupent plusieurs chambres pour les litiges les plus importants.
  - Hypothèse de prise d'ordonnances par juge unique:
    - Loi du 8 Février 1995
    - Président ou juge désigné par lui
    - Avant 1995, quasiment que des procédures d'urgence. Aujourd'hui R222-13CJA
      - Litiges relatifs aux impôts locaux autres que la TP
      - Litiges en matière de communication d'actes administratifs.
- Devant le TA, le ministère d'avocat n'est en principe pas obligatoire.

## 2) Attribution

- Juridiction de droit commun en premier ressort, seuls les cas explicitement visés par la loi leur échappent.
- Appel devant CAA ou CE sauf (Art.11 décret 24 Juin 2003) :
  - Litiges qui portent sur une somme inférieure à 8000€
- **Règles** pour éviter les complications quant à l'attribution territoriale (notamment engorgement TA Paris)
  - Lorsque le champ d'application d'un acte excède le ressort d'un TA, CE est compétent
  - Lorsque l'auteur de l'acte relève de l'administration centrale, CE est compétent
  - Dans les autres hypothèses : tribunal compétent est celui du lieu du siège de l'autorité mise en cause. Sauf
    - En matière contractuelle où c'est le tribunal du lieu de l'exécution qui est compétent sauf si le champ d'exécution sort du ressort d'un TA auquel cas on revient au principe
- Depuis le décret du 22 Février, un TA qui se déclare incompetent doit prendre toute mesure pour résoudre le problème de compétence ie renvoyer l'affaire au président de la section du contentieux du CE qui transmettra à la juridiction compétente.

## B- Les cours administratives d'appel

- Instituées par la loi du 31 Décembre 1987.

### 1) Organisation

- Les conseillers de CAA appartiennent au même corps que les conseillers de TA.
  - A la tête des CAA, un président qui est généralement un conseiller d'état.
- Les cours comprennent plusieurs chambres
  - Les jugements sont rendus soit par une chambre soit en AP.
- Le ministère d'avocat redevient de principe devant les CAA pour éviter l'engorgement avec le décret du 24 Juin 2003. Exceptions

- Appel des jugements des TA sur les recours pour excès de pouvoir relatif à la situation personnelle des fonctionnaires et des agents de l'administration
- Appel des jugements des TA sur les contraventions de grande voirie
- Demandes d'exécutions d'un arrêt définitif d'une CAA ou d'un jugement rendu par TA, situé dans le ressort de la cour et frappé d'appel devant celle-ci.

## 2) Compétences

- Les CAA ne se sont jamais vues attribuer une compétence de juge d'appel de droit commun. Elles ne sont compétentes que dans les cas prévus par les textes.
  - A l'origine, la compétence du juge d'appel était partagée à part égale entre CAA et CE.
  - Loi du 8 février 1995 : 90% de compétence pour les CAA.
- Désormais, le CE demeure compétent en appel dans seulement deux grands domaines :
  - Dans les litiges relatifs aux élections cantonales et municipales
  - En appel pour certaines procédures d'urgence.
  - Jusqu'à 2005, contentieux des mesures de reconduite à la frontière. Suppression par décret du 29 Juillet 2004.
- Délai pour former appel, que le juge compétent soit une CAA ou le CA est de 2 mois à compter de la signification de la décision contestée.

## 3) Fonction du juge d'appel

- L'appel a un effet dévolutif : le juge d'appel est saisi du litige qu'il va juger une seconde fois avec les mêmes pouvoirs que le premier juge. Conséquence du double degré de juridiction.
- Selon l'expression de Chapus, le juge d'appel exerce deux missions complémentaires :
  - Il juge le jugement : il vérifie la régularité de la décision attaquée
    - Erreur sur la compétence
    - Recevabilité du recours
    - Irrégularités dans la composition de la formation de jugement
    - Violation du principe de contradictoire
  - Il rejuge le litige : il connaît l'ensemble des éléments de droit et de fait.
- Plusieurs hypothèses :
  - Le juge d'appel estime que la décision première est régulière. Il fait alors jouer l'effet dévolutif de l'appel et rejuge l'affaire sur le fond. Il annule le premier jugement et y substitue sa décision ou rejette le recours.
  - Le juge estime que le recours est irrégulier. Le premier jugement est annulé. Alternative :
    - Il peut renvoyer l'affaire au premier juge. Cette solution est la seule qui permet le respect du principe de double degré de juridiction ; en effet, l'annulation du premier jugement a un effet rétroactif.
    - Il peut évoquer le litige et statuer sur le fond. Conforme à l'idée de bonne administration de la justice qui suppose qu'une procédure doit aboutir dans des délais raisonnables. De plus, si en droit il n'y a pas de respect du double degré de juridiction, c'est le cas dans les faits tant que les premiers juges ne se sont pas déclarés incompétents.
  - Quels éléments peuvent-ils pousser les juges à choisir telle ou telle alternative ?
    - Dans des hypothèses assez rares (contentieux des contraventions de grande voirie), le législateur oblige le juge à choisir l'évocation.
    - En général, le juge est libre d'évoquer ou de renvoyer. NB : pour qu'il évoque, il faut que la juridiction d'appel soit saisie de conclusions des parties statuant sur le fond. En effet le juge ne peut pas statuer ultra petita.

- Toutefois, principe apprécié de façon très souple par la JSP. Il n'est pas nécessaire que l'une des parties demande expressément au juge d'appel de faire usage de son pouvoir d'évocation : il suffit juste que l'appel porte sur une question de fond
- Avant CE 22/05/1981 : BLOCH, l'arrêt devait être en état d'être jugée pour que le juge puisse évoquer.

## C- Le conseil d'Etat

- Créé par la constitution du 22 frimaire An VIII.
- Organisation actuelle par le décret du 30 Juillet 1963
  - A la fois conseiller du gouvernement et juge suprême de l'ordre administratif

### 1) Organisation

- 3 grades (promotions à l'ancienneté)
  - Auditeurs : Exclusivement recruté via le concours de l'ENA
  - Maîtres des requêtes : Recrutés au sein des auditeurs + tour extérieur
  - Conseillers d'état : Recrutés au sein des maîtres des requêtes + tour extérieur
- Principe de double appartenance : chaque membre fait partie d'une section administrative et d'une section du contentieux
- 4 Types des formations de jugement (2 premières rendent quasi totalités)
  - Les sous sections seules (au nombre de 10)
  - Les sous sections jugeant réunies (membres de deux sous sections différentes)
  - La section du contentieux (président de section, 3 vices présidents, 10 présidents de sous section)
  - L'assemblée du contentieux : Présidée par le vice président du CE, composée des présidents des diverses sections
- Comme en première instance ou en appel, possibilité de prise d'ordonnances en cas d'urgence principalement.

### 2) Compétence en tant que juge de cassation

- Juge de cassation des arrêts des CAA depuis 1987.
  - Il conserve cependant certaines compétences en tant que juge d'appel et de premier ressort
  - Le CE a toujours été juge de cassation dans certains domaines (cour des comptes). Nuance : aujourd'hui => droit commun.

#### a) Les cas d'ouverture du recours

- Le pourvoi est ouvert contre toutes les décisions des juridictions administratives, même si aucun texte ne le prévoit, sauf dans le cas de jugements rendus en première instance ou d'arrêts rendus par le CE.
- Origine du principe : CE A 02/02/1947 : D'AILLERES : après avoir considéré que les jurys d'honneurs étaient une juridiction administrative, les juges ont noté que le législateur interdisait tout recours ; a contrario, c'est que le recours est toujours possible sauf dans les cas expressément prévus par le législateur.
- Consécration législative :
  - « Les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et, de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférés au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation. » L821-1 CJA
- Pour qu'un pourvoi soit valable il devait faire l'objet d'une procédure préalable d'admission.
  - Une formation spécialisée de la section du contentieux s'en occupait avant 1997
  - Décret 24 Décembre 1997 : ventilation entre toutes les sous sections.
  - La non admission peut être justifiée par :
    - Irrecevabilité du recours
    - L'absence de moyens sérieux à l'appui du pourvoi.

## **b) Les moyens de cassation**

### **(a) Le contrôle de la régularité externe des jugements**

- Le jugement qui fait l'objet d'un pourvoi peut être cassé pour violation des règles de compétence et de procédure :
  - CE 20/06/1913 : TERY : doit être cassé la décision d'une juridiction administrative spéciale en méconnaissance des droits de la défense.

### **(b) Le contrôle de la régularité interne des jugements**

#### **(i) Contrôle de l'erreur de droit**

- Il y a erreur de droit lorsqu'il y a méconnaissance ou mauvaise interprétation par les juges du fond d'une règle jurisprudentielle ou d'un texte.
  - CEs 05/07/1991 : Mondialauto : Une juridiction avait empêché une entreprise de bénéficier d'une exonération fiscale car elle faisait des opérations de magasinage. Cassation par le CE sur le motif que le texte ne prévoyait rien de tel.

#### **(ii) Contrôle de l'erreur de fait**

- Il y a erreur de fait lorsque les faits pris en considération n'existent pas.
  - CE 09/08/1925 : FARMAN

#### **(iii) Contrôle de la qualification juridique des faits**

- Dans cette hypothèse, le Conseil d'État va censurer le juge du fond qui a improprement décidé que les faits dont il a à connaître rentrent dans une catégorie juridique donnée
- La notion de juge de cassation est souvent difficile à appréhender : en effet, le pouvoir du juge de cassation se borne à l'appréciation souveraine des juges du fond quant aux questions de fait. Si le juge de cassation peut connaître les faits et leur qualification, il ne peut les apprécier. Il existe cependant une exception :
  - L'appréciation des faits est contrôlée en cas de dénaturation des faits qui sont soumis.
    - CE 16/03/1975 : BISCHOFF : CE est saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision de la commission des objecteurs de conscience qui avait refusé à un appelé la statut d'objecteur. En estimant que le requérant n'avait fait état de convictions philosophiques, la juridiction du fond avait dénaturé les faits qui lui étaient soumis.
- Problème fondamental mis en évidence par Chapus : « La notion d'appréciation des faits, si elle est à mi-chemin entre l'opération de constatation des faits et celle de leur qualification juridique, est liée à la fois à la première et à la seconde ».
- Le raisonnement du juge suivrait trois étapes chronologiques, la première et la dernière étant contrôlée, la seconde uniquement en cas de dénaturation des faits. Exemple avec CE a 02/07/1993 : MILHAUD :
  - Constatation des faits : un médecin pratique des expérimentations sur ses malades ; juge de cassation contrôle qu'il n'y a pas d'erreur de fait
  - Appréciation des faits : la cour estime que les méthodes employées par le médecin comportaient des risques non justifiés et aucun intérêt direct pour le patient ; élément non contrôlé sauf en cas de dénaturation des faits.
  - Qualification juridique des faits : expérimentation ne respecte pas les prescriptions du code de déontologie ce qui justifie une sanction.
- En réalité, ce qu'il se passe et que le juge de cassation va placer ces questions dans l'une ou l'autre des catégories en fonction de l'opportunité d'une décision :
  - Responsabilité du fait des dommages de TP et des dommages liés au fonctionnement d'un ouvrage public. Nature du régime dépend de la victime :
    - Tiers par rapport aux travaux : régime de responsabilité sans faute
    - Usagers auxquels s'appliquent un régime de présomption de faute de l'administration à moins qu'elle ne démontre qu'elle a correctement entretenu l'ouvrage.
    - Possibilité pour un usager de se voir appliquer un régime de responsabilité sans faute dans l'hypothèse où l'ouvrage public présente un caractère exceptionnellement dangereux

- CE 26/06/1992 : COMMUNE DE BETHONCOURT : un individu qui pêche est électrocuté suite au contact entre sa canne et une ligne à haute tension. Juge d'appel condamne la commune pour défaut d'entretien normal. Le CE estime que cette question dépend de l'appréciation souveraine des juges du fond
- CE 05/06/1992 : CALA : époux cala sont accidenté sur une route de montagne suite à un éboulement. Juges d'appel considèrent que la route constitue un ouvrage public exceptionnellement dangereux, responsabilité sans faute est donc retenue. CE estime que cette question est une question de qualification juridique des faits
- Dans les 2 cas susvisés, la même question se pose : seule explication à la différence se situe au POV de l'opportunité et des conséquences de la décision du juge d'appel :
  - Dans BETHONCOURT, question est de savoir si l'administration est responsable
  - Dans CALA, même question + question de l'application extensive du régime de responsabilité sans faute, lequel est censé rester d'application exceptionnelle. Cette question présente un enjeu qui dépasse la seule affaire d'espèce et mérite d'être clarifiée par le juge de cassation.

### c) La décision du juge de cassation

- Différentes solutions :
  - Rejet le pourvoi
  - Casser le jugement déféré
    - Retenir le litige en vue de juge lui-même sur le fond
    - Renvoyer le litige
      - A la même CAA en formation différence
      - A une CA différente
- CE 08/07/1904 : BOTTA : Dans tous les cas, la juridiction de renvoi a l'obligation de se conformer à la chose jugée dès le premier renvoi
- Le CE peut juger sur le fond « si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ». Dans la pratique, 80% des arrêts de cassation sont suivis d'un jugement sur le fond. Raisons :
  - La volonté de rendre un arrêt de principe dans les affaires complexes
  - Le fait que la solution de litige devient évidente après la cassation sans qu'il soit besoin de rentrer dans els questions de fait
  - La volonté de limiter l'encombrement des juridictions d'appel
- Exemple : CE s 28/07/1989 : HAUT DE SEINE : CE Casse un arrêt de la caisse centrale d'aide sociale qui mettait à la charge du département certaines dépenses d'aide sociale. CE avait estimé que cette juridiction avait commis une erreur de droit, ces dépenses devant incomber à l'Etat. Dans cette hypothèse, le renvoi était superflu puisque la solution découlait directement de l'arrêt de cassation.

## Partie 2 : Les actes administratifs :

### Titre 1 : L'acte administratif unilatéral :

- L'acte administratif résulte de la conjonction de 3 éléments :
  - Organique : l'acte doit être pris par une personne publique ou en son nom
  - Matériel : l'acte doit être pris dans le cadre de l'accomplissement d'une mission d'IG
  - Formel : l'acte est soumis à un régime juridique particulier, dérogeant du droit commun, par conséquent soumis au contentieux administratif
- Cette définition a été remise en cause :
  - Personnes privées peuvent prendre des actes administratifs

- Seul élément formel est déterminant.
- Le régime qui est applicable à ses actes n'est pas uniforme. Deux types d'actes, en fonction de la manifestation de volonté qui est à l'origine :
  - Actes administratifs unilatéraux
  - Contrats administratifs.
- Distinction relative pour deux raisons :
  - Le procédé contractuel est interdit dans certains domaines (police)
    - CE 08/03/1985 : ASSOCIATION DES AMIS DE LA TERRE : la police des installations classées ne peut faire l'objet d'accords contractuels. Les stipulations de conventions passées entre l'état et un groupe de sociétés qui prévoit un programme de réduction des nuisances de ses installations sont dépourvues de valeur juridique.
  - Même si l'acte est un contrat, l'administration conserve la possibilité d'agir de façon unilatérale dans le cadre de ce contrat.
    - Ainsi, l'administration dispose de pouvoir de modification et de résiliation unilatérale.

## **Chapitre 1 :**

### **Les actes de gouvernement et les actes administratifs unilatéraux**

- Les actes de gouvernement sont des actes pris par des autorités administratives qui raison de leur nature échappent à la compétence du JA et plus généralement à tout contentieux.

#### **I- La conception originelle de l'acte de gouvernement**

- JSP a restreint progressivement la notion d'acte de gouvernement :
  - CE 01/05/1822 : LAFFITE : banquier demande le paiement des arrérages d'une rente qui lui avait été cédée par un membre de la famille Bonaparte. Le CE décide que cette déclamation tient à une question politique dont la décision appartient exclusivement au gouvernement.
  - JSP a donné lieu à de nombreux abus. Elle est pourtant conforme à l'image que l'on se faisait à l'époque de la justice administrative :
    - Dans un système de justice retenue, sous l'empire de l'administrateur juge, c'est toujours le gouvernement et le Chef d'Etat qui statuent en dernier ressort.
  - L'octroi de la justice déléguée lui a donné une nouvelle liberté d'action :
- CE 19/02/1875 : PRINCE NAPOLEON : abandon du critère du mobile au profit de critères plus objectifs.
  - Neveu de l'empereur attaque la décision portant son nom de la liste des généraux figurant sur l'annuaire militaire. Cette décision a été prise pour un mobile politique du au changement de régime.
  - Commissaire DAVID : « pour présenter le caractère exceptionnel qui le mette en dehors et au dessus de tout contrôle juridictionnel, il ne suffit pas qu'un acte émane du gouvernement ait été délibéré en conseil des ministres ou ait été dicté par un motif politique ».

#### **II- La conception actuelle de l'acte de gouvernement**

- Aucune apparition dans les décisions récentes. Certains affirment sa disparition. TC 24/06/1954 : BARBARAN ; CE 02/03/1962 : RUBIN DE SERVENS.

#### **A- Les différentes catégories d'actes de gouvernement**

##### **1) Actes de l'exécutif se rattachant aux relations internationales**

- TC 02/02/1950 : SOCIETE RADIO ANDORRE
  - Inattaquable la décision du gouvernement ordonnant le brouillage d'une radio étrangère.
- CE A 11/07/1975 : PARIS DE BOLLARDIERE

- Inattaquable la décision créant une zone de sécurité autour d'un atoll et suspendant la navigation dans cette zone pour des essais nucléaires.

## 2) Actes de l'exécutif en relation avec l'organisation des PP

- Différents actes relatifs aux rapports constitutionnels entre le président, le PM, le Parlement, le pouvoir judiciaire.
  - CE 20/02/1989 : ALLAIN : décret portant dissolution inattaquable
  - CE 02/03/1962 : RUBIN DE SERVENS : décision article 16 inattaquable
  - CE 09/04/1999 : BA : décision nomination membre CC inattaquable
  - CE 16/09/2005 : RENE GEORGES XY : Décrets relatifs à la nomination du PM et du gvt sont inattaquables « car ils mettent en cause les rapports d'ordre constitutionnel institués entre le PR, le PM et le gvt »
- Auparavant, acte de gouvernement quand PR faisait usage du droit de grâce.
  - Avec CE 28/03/1947 : GONBERT, incompétence n'est plus fondée sur l'acte de gouvernement mais sur le fait qu'elle relève du pouvoir judiciaire d'exécution des peines.

## B- Le recul constant de la catégorie des actes de gouvernement

- Constant recul :
  - CE s 03/12/1999 : ASSOCIATION ORNITHOLOGIQUE ET MAMMALOGIQUE DE SAONE ET LOIRE : recevable un recours contre décision PM refusant de prendre un décret modifiant dispositions de nature réglementaire figurant dans un texte de forme législative
  - CE 27/11/00 : COMITE TOUS FRERES : attaquant la décision du chef de l'état de faire fleurir la tombe de Pétain pour la commémoration du 11/11.
- Tout acte juridique qui peut être détaché d'un acte de gouvernement ne pas lui-même qualifié d'acte de gouvernement et sera soumis au contrôle du JA.
  - L'acte est dit détachable lorsqu'il peut s'examiner en droit ou en fait, en lui-même, car il forme un tout suffisamment cohérent en soit et suffisamment autonome vis-à-vis de son environnement juridique pour être traité seul.
  - La théorie de la détachabilité a vocation à s'appliquer dans le domaine des RI.
    - CE a 15/10/1993 : COLONIE ROYALE HONG KONG : décision rejetant une demande d'extradition est détachable et la conduite des relations diplomatiques et donc le JA est compétent.
  - Elle peut aussi s'appliquer pour les relations entre exécutif et législatif :
    - Décrets de répartition des crédits inscrits à la LOLF sont détachables et peuvent faire objet d'un recours pour excès de pouvoir
    - CE estime que les actes préparatoires à l'organisation d'un référendum étaient suffisamment détachables pour être soumis au contrôle JA.
    - CE a 27/10/1961 : LE REGROUPEMENT NATIONAL : recours pour excès de pouvoir pour une décision refusant à un parti politique de participer à la campagne pour le référendum.
      - CE 25/07/2000 et 23/08/2000 : HAUCHENAILLE : CC a reconnu sa propre compétence pour ce qui concerne les référendums.
      - CE a 01/09/2000 : LARROUTURU : CE se déclare maintenant incompétent.

## Chapitre 2 :

### L'élaboration des actes administratifs unilatéraux :

#### I- L'autorité compétente

- Règles relatives à la compétence sont d'OP. Il en résulte que l'incompétence de l'auteur de l'acte peut être soulevée d'office par le juge.

## A- La compétence *ratione materiae*

### 1) Principe

- En générale, l'habilitation à intervenir dans un domaine particulier émane de normes écrites constitutionnelles ou législatives
  - C Art. 21 et 37 : pouvoir réglementaire du PM
  - L 2212-1 CGCT : pouvoirs du maire
- Il arrive pourtant que certaines compétences ne soient pas attribuées
  - 1ere règle : Principe du parallélisme : Lorsqu'une autorité est compétente en vertu d'un texte pour prendre une décision, elle est également compétente pour prendre une décision contraire (pouvoir d'autorisation ⇔ pouvoir de révocation d'autorisation)
  - 2eme règle : CE 07/02/1936 : JAMART : chefs de services et ministres disposent d'un pouvoir réglementaire pur l'organisation de leur service (espèce : ministre de la santé interdit à un médecin l'accès de services dont il troublait le fonctionnement).

### 2) Hypothèses les plus courantes d'incompétence *ratione materiae*

#### a) Empiètement d'une autorité supérieure sur les compétences d'un subordonné

- Le supérieur hiérarchique peut donner à son subordonné des instructions, le sanctionner, réformer ou annuler ses actes.
- Il ne peut pas se substituer à lui pour prendre un acte relevant de sa compétence.
  - Pour que cette substitution ait lieu, elle doit être prévue par un texte. (Exemple : 2215-15 CJCP : compétence du préfet près mise en demeure du maire quant à l'exercice des pouvoirs de police)

#### b) Empiètement d'une autorité subordonnée sur les compétences d'une autorité hiérarchiquement supérieure

- Quand les compétences sont clairement fixées par un texte :
  - Solution aisément compréhensible
- Quand les compétences ne sont pas fixées : Problème particulier avec la JSP Jamart. 3 limites au pouvoir des chefs de service :
  - Mesure prise par le chef de service doit effectivement concerné l'organisation du service :
    - Contre exemple : CE 23/05/1969 : DISTILLERIE BRABANT (incompétence du ministre des finances pour fixer les critères d'octroi d'agrément fiscaux)
  - Pouvoir qui ne peut être exercé que lorsque les nécessités du service l'exigent :
    - Contre exemple : CE 17/06/1983 : CFDT DE L'ANIFOM (annulation d'une décision de cet établissement public fixant les règles de nature statutaire applicables au personnel de l'agence)
  - Pouvoir qui ne peut s'exercer à l'encontre de disposition législatives ou réglementaires :
    - Contre exemple : CE 30/06/2000 : ASSOCIATION CHOISIR LA VIE (il appartient au ministre de l'éducation nationale de promouvoir la santé des élèves sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités par des textes législatifs et réglementaires (espèce : ministre avait confié un rôle de prescription et de délivrance d'un médicament aux infirmières scolaires alors que la loi prévoyait qu'il ne pouvait être délivré qu'en pharmacie)).

### 3) Les exceptions aux règles normales de compétence *ratione materiae*

#### a) La délégation :

**(a) Les conditions de la délégation :**

- Conditions cumulatives :
  - Doit être établie par un texte législatif ou réglementaire
    - (décret 27 Juillet 2005 précise le régime de la délégation de signature des membres du gvt aux agents des administrations centrales)
  - Doit être suffisamment précise quant au contenu des matières déléguées et quant à l'identité du délégant et du délégataire.
    - CE 27/05/1991 : VILLE DE GENEVE : un décret prévoit qu'en cas de modification d'une installation nucléaire, les conditions auxquelles est soumise la mise en exploitation de l'installation modifiée doivent être déterminées par décret. Un décret a été pris, se bornant à préciser la durée de mise en exploitation et opérant un renvoi à des décisions ministérielles. En omettant de fixer les conditions auxquelles la décision de mise en exploitation est subordonnée et de définir avec une précision suffisante les modalités selon lesquelles ces conditions doivent être mises en œuvre, le gouvernement a illégalement subdélégué ses pouvoirs.
  - Doit être publiée au JO ou pour les actes des autorités locales au recueil des actes administratifs du département. A défaut de publication, les actes pris en vertu de la délégation ne seront pas opposables aux administrés.
  - Doit être partielle. Dans le cas contraire, les actes pris en vertu d'une délégation trop générale seront annulés pour incompétence de leur auteur.
    - Cette dernière condition est appréciée de façon assez souple
    - CE 29/03/1958 : SOCIETE DU LOTISSEMENT DE LA PLAGE DE PAMPELONE (un délégation faite par un ministre à son chef de cabinet pour prendre tous les actes et décisions relevant de sa compétence à l'exception des décrets est légale).

**(b) Les effets de la délégation :**

- Il existe deux types de délégations :
  - Les délégations de compétence/pouvoir
  - Les délégations de signature
- Dans le premier cas, il y a transfert de compétence d'une autorité vers une autre. LE délégant est privé d'une compétence qu'il a transféré au délégataire. Pour reprendre cette compétence en application du principe de parallélisme des procédures, le délégant devra prendre un acte de la même nature que celui qui a réalisé le transfert. A défaut, l'acte pris par le délégant dans une des matières transférées sera inégal pour compétence.
- Dans la deuxième hypothèse, le délégant conserve sa compétence mais il allège son travail en confiant au délégataire la mission de prendre certains actes. Il peut donc à tout moment décider en lieu et place du délégataire.
- Par ailleurs, en cas de délégation de compétence, la délégation se fait d'autorité à autorité. En cas de délégation de signature, elle se fait de personne à personne. Il en résulte que le changement d'identité du délégant et du délégataire met fin à la délégation de compétences alors qu'elle n'a pas de conséquences sur les délégations de signatures.

**b) La suppléance et l'intérim :**

- Il s'agit de mécanismes qui permettent de pallier l'absence ou la cessation de fonction du titulaire normal d'une compétence.
- La suppléance entraîne des effets plus complets que l'intérim. Le suppléant va assurer les mêmes fonctions que la personne qu'il supplée. Cette hypothèse de suppléance doit toujours résulter d'un texte

- Toutefois la suppléance n'existe que si elle est prévue par un texte.
  - Ex : L2121-17 CGCT : en cas d'absence/empêchement du maire, celui-ci peut être suppléé par un adjoint.
  - Si aucun texte n'organise la suppléance, c'est la solution de l'intérim qui va prévaloir. Toutefois, l'intérim n'est possible que pour une période brève. Si les juges estiment qu'un intérim a été trop long, ils peuvent décider d'annuler l'acte contesté en raison de l'incompétence de son auteur.

## **A- Les règles de compétence ratione loci :**

- Une décision administrative doit être prise par l'autorité localement compétente.
  - CE 09/05/1989 : Commune de Champagne de Blanzac. En l'espèce, on essaye de déterminer l'autorité compétente pour réglementer la circulation sur une voie publique délimitant plusieurs circonscriptions territoriales.
    - Le conseil d'état estime que le pouvoir de réglementation ne peut être exercé que conjointement par différentes autorités concernées.

## **B- Les règles de compétence ratione temporis :**

- L'auteur doit être compétent à la fois à la date de la signature de l'acte et à la date de l'entrée en vigueur de cet acte.

### **1) Les décisions prises par les autorités non encore investies ou qui ont cessées d'être investies :**

- Une autorité ne peut jamais exercer sa compétence avant son investiture officielle. L'effet de l'investiture part à compter de la signature de l'acte de nomination non pas à coté de la date de publication de cet acte
  - CE 10/01/1958 : DEVILLE.
- Pour ce qui concerne les autorités qui ont cessé d'être investies la règle est moins rigoureuse puisqu'il s'agit d'assurer la continuité du SP jusqu'à la prise de fonction de l'autorité concernée.
  - Dans certains cas, la compétence de l'autorité anciennement investie, est expressément prévue par un texte.
    - CGCT prévoit que les maires et leurs adjoints continuent l'exercice de leur fonction jusqu'à l'installation de leur successeur.
    - CGCT prévoit aussi qu'un préfet révoqué peut exercer l'intégralité de ses compétences jusqu'à l'installation de son successeur.
  - Dans tous les cas qui ne sont pas réglés par un texte, il résulte de la JSP que l'autorité qui n'est plus investie va à la gestion des affaires courantes. C'est notamment le cas dans l'hypothèse d'un changement de gouvernement.
    - Cette notion de gestion des affaires courantes, demeure assez variée. Toutefois, cette notion a été précisée par le CE 04/04/1952 : SYNDICAT REGIONAL DES QUOTIDIENS D'ALGERIE. Conclusions commissaire de gouvernement Delvolve : distinction entre 3 types d'affaires :
      - Affaires courantes par nature : ne présentent aucune particularité par rapport à la masse des affaires traitées.
      - Affaires importantes : ne peuvent être réglées que par les chinois du FBI (un gouvernement démissionnaire) qu'en cas de viol de riz (en cas d'urgence)
      - Grands règlements statutaires et les règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi. Ces matières sont toujours exclues de la compétence des gouvernements démissionnaires.

Ces matières sont toujours exclues de la compétence d'une autorité démissionnaire.

- En l'espèce, était contesté un décret pris en application d'une loi. BLABLABLA

## 2) Les décisions anticipées :

- L'auteur d'une décision ne peut prévoir la date d'entrée en vigueur de cette décision trop lointaine ( ??? )
- En effet, dans un tel cas, l'autorité anticipe sur sa compétence future : il s'agit donc d'un cas d'incompétence ratione temporis.
  - CE 24/12/1966 : SYLVAIN.

## 3) Les décisions rétroactives :

- CC 22/07/1980 : les lois peuvent comprendre des dispositions rétroactives en matière pénale.
- CE 25/06/1948 : SOCIETE DU JOURNAL DE L'AURORE : principe général du droit : « les règlements ne disposent que l'avenir »
- Cette règle va s'imposer à l'administration sauf dans l'hypothèse où la loi va permettre d'y déroger.

## C- Les dérogations exceptionnelles aux règles de compétence : la JSP des fonctionnaires de fait :

- Dans ce cas de figure, l'acte contesté a été pris par une personne extérieure à l'administration. Cet acte sera considéré comme illégal en raison de l'incompétence de son auteur.
- Cependant, une position trop stricte pourra présenter de graves inconvénients. En effet, elle pourrait aboutir à la remise en cause de situations qui paraissent acquises pour les bénéficiaires de la décision comme pour les tiers.
  - En cas d'annulation d'une élection municipale, on devrait considérer que tous les actes passés par le maire depuis son élection sont illégaux pour incompétence. (Mariages)
- Pour éviter de tels inconvénients, la JSP a prévu deux types d'aménagements.
  - Annulation par le juge de l'acte de désignation d'une autorité administrative. Annulation juridictionnelle ayant un effet rétroactif par l'autorité concernée devraient être anéantis. Cependant, pour des raisons d'opportunité, le CE a adopté une règle contraire à la logique juridique élémentaire. Les actes pris par l'autorité dont l'élection ou l'acte de désignation ont été annulés subsistent lorsqu'ils sont intervenus avant la date du jugement devenu définitif. CE 02/11/1923 : ASSOCIATION DES FONCTIONNAIRES DE L'ADMINISTRATION DES PTT.
  - Acte pris par une personne totalement étrangère à l'administration. Le juge va considérer que les actes pris par cette personne sont des actes administratifs qui permettent notamment d'engager la responsabilité de l'administration. 07/01/1944 : LECOCQ.
    - autorités municipales quittent la ville suite à l'invasion. Habitants créent un comité local qui décide de la réouverture de commerces, qui désignent des gérants et qui créent une taxe sur les ventes.
    - Pour le CE, il s'agit d'actes administratifs qui ne sont pas entachés d'incompétence et qui peuvent donc permettre d'engager la responsabilité de l'administration.

## II- La procédure d'adoption est la forme des actes administratifs :

- D'une façon générale, le droit administratif est relativement peu formaliste ce qui tient notamment au fait qu'il n'existe pas de code de procédure administrative non contentieuse. En outre, lorsque les règles existent, les juges les appliquent en général avec une certaine souplesse. Notamment, si à l'occasion d'un litige un requérant soulève un vice de forme ou un vice de procédure, ce moyen sera rejeté si les juges estiment que la règle violée ne présente pas de caractère substantiel.

## A- La procédure d'adoption de l'acte :

- Cette procédure peut être fixée par des textes particuliers qui définissent la compétence de l'auteur de l'acte. Mais il existe également différents principes résultants de la JSP.

### 1) Les consultations préalables ;

#### a) *Les consultations facultatives :*

- Une autorité administrative peut solliciter tous les avis qu'elle juge nécessaire même si cela n'est pas prévu par les textes.
- A partir du moment où elle s'est elle-même astreinte à cette formalité, l'autorité administrative devra respecter une procédure régulière. A défaut, si l'avis a influencé le sens de la décision, cette décision sera annulée pour vice de procédure.
- 25/02/1998 : COMMUNE D'EVREUX.

#### b) *Les consultations obligatoires :*

- L'avis rendu est facultatif.
  - Dans cette hypothèse, l'accomplissement de la formalité de consultation est suffisant.
  - La seule difficulté susceptible d'intervenir concerne le délai entre la date à laquelle l'avis a été rendu et la date de la décision subséquente.
  - 02/10/1996 : MINISTRE INTERIEUR C/ HOTTINGER.
    - Le code de l'expropriation exige que le service des domaines soit obligatoirement consulté avant qu'une opération d'aménagement ne fasse l'objet d'une déclaration d'utilité publique.
    - L'avis rendu, qui concerne la valeur des biens à exproprier, a une portée facultative.
    - En l'espèce, il s'est écoulé 11 ans entre la date de l'avis et la déclaration d'utilité publique.
    - CE estime que le changement des circonstances de droit et de fait nécessitait que soit sollicitée un nouvel avis. Réglementation d'urbanisme avait évolué et la valeur des terrains avait augmenté. Aussi, la déclaration d'utilité publique est donc annulée pour vice de procédure.
- L'avis rendu est obligatoire :
  - Dans cette hypothèse, l'autorité qui a rendu l'avis dispose pratiquement d'un pouvoir de codécision
    - L15-9 Code expropriation : organisation d'une procédure d'expropriation d'extrême urgence qui limite les garanties des personnes expropriées. Cette procédure donne lieu à un décret pris sur avis conforme du CE.

### 2) Les enquêtes préalables :

- Ces enquêtes permettent de compléter les informations de l'administration avant la prise de décision, elles vont lui permettre de réaliser une consultation la plus large possible de toutes les personnes intéressées par la décision :
  - Le code de l'expropriation organise une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique.

### 3) Le principe du contradictoire

#### a) Le principe général du respect des droits de la défense

##### (a) L'apparition du principe

- A la différence de la procédure juridictionnelle, la procédure administrative non contentieuse ne présente pas en principe de caractère contradictoire.

- Les personnes concernées par l'adoption d'un acte ne peuvent donc pas obliger l'auteur de cet acte à les entendre.
- Exception majeure : principe du respect des droits de la défense :
  - Extrapolation par le CE des obligations imposées à l'administration par la loi du 22 Avril 1905, adoptée suite à l'affaire des fiches
    - Fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire peut demander la communication de son dossier, afin de connaître les griefs qui lui sont reprochés et d'organiser sa défense.
    - Double limitation : fonctionnaires et sanctions disciplinaires.
  - CE s'inspire de cette loi pour dégager un principe général du droit qui peut s'appliquer à l'ensemble des administrés.
    - CE 05/05/1944 : DAME TROMPIER-GRAVIER (recours dirigé contre une décision préfectorale retirant une autorisation d'exploiter un kiosque à journal au motif que le titulaire de l'autorisation aurait voulu extorquer des fonds à son gérant => annulation « eu égard à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la requérante eut été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle »)
    - CE 26/10/1945 : ARAMU

#### **(b) Le champ d'application du principe**

- Au départ, uniquement pour les décisions de sanction. JSP étend ensuite le principe à toutes les mesures prises en considération de la personne ou pour des motifs relatifs à la personne.
  - CE 09/12/1955 : GARYSAS (application à une décision de licenciement pour insuffisance professionnelle)
  - CE 06/04/1992 : PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE TGI AIX EN PROVENCE (application au retrait de l'agrément d'un officier de police municipale).
- On peut généraliser : respect des droits de la défense trouve une application pour toutes les décisions individuelles qui ont des conséquences négatives sur le destinataire
  - CE 05/06/2002 : SIMOENS (lorsqu'une imposition est telle la taxe professionnelle, assise sur la base d'éléments qui doivent être déclarés par le redevable, l'administration ne peut établir à la charge de celui-ci des droits excédant le montant de ce qui résulterait des éléments, qui l'a déclaré après l'avoir conformément au principe général des droits de la défense, mis à même de présenter ces observations.)
  - CE 20/12/2006 : MARTINGHEM (411-32 CRural prévoit qu'une autorisation préfectorale est nécessaire dans certains cas pour permettre à un propriétaire de résilier le bail sur des parcelles dont la destination agricole peut être changée. Cette autorisation ayant pour effet de priver le preneur du droit d'utiliser et d'exploiter les parcelles concernées, elle ne peut légalement intervenir sans que le preneur ait été mis en mesure de présenter ses observations)
- D'autres mesures sont explicitement exclues du champ d'application du principe du respect des droits de la défense :
  - CE 26/03/1982 : DEMOISELLE SARRABAY (le principe du respect des droits de la défense n'a pas vocation à s'appliquer dans le cadre de procédures de licenciement d'un stagiaire résultant de son échec à l'examen)
  - Sont aussi concernées les mesures de police, exception faite des cas visés par l'application de l'article 24 de la loi du 12 Avril 2000.

#### **(c) La consistance du principe**

- Ce principe précise que
  - l'intéressé soit informé qu'une procédure est engagée contre lui

- l'intéressé puisse recevoir communication de l'ensemble du dossier aux vues duquel la décision sera prise
- l'intéressé puisse faire connaître ses observations à l'administration de manière écrite ou orale. Pour que cette possibilité soit ouverte, il doit bénéficier d'un délai raisonnable qui le mette en mesure de présenter utilement sa défense.

#### **b) La loi du 12 Avril 2000**

- Article 24 : « Exception des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de la loi 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs n'interviennent qu'après que la personne intéressée ait été mise à même de présenter des observations écrites et le cas échéant sur sa demande des observations orales »
- Les décisions visées sont de deux ordres :
  - Décisions administratives individuelles défavorables
  - Décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement
- Aussi, certaines décisions qui ne sont pas couvertes par le principe JSP sont couvertes par la loi.
  - Mesures de police quand elles présentent un caractère défavorable : CE 03/04/2002 : ARRETE SOCIETE LABO LIFE ESPAGNE (mesure de suspension de l'importation de médicament pour défaut d'autorisation qui est une mesure de police défavorable et relève du champ d'application de la loi : le refus de faire droit à la présentation d'observations orales en complément d'observations écrites justifie l'annulation).
- Principe du contradictoire est inapplicable dans certaines hypothèses :
  - Cas d'urgence
  - Lorsque la demande présente un caractère abusif
  - Lorsque la mise en œuvre pourrait compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales.

#### **c) Les règles applicables à certaines sanctions administratives :**

- Le CE a longtemps considéré que les règles du procès équitable (6-1 CEDH) ne s'appliquait pas à la procédure d'élaboration des actes administratifs :
  - CE 04/05/1998 : SOCIETE DE BOURSE PATRICE WARGNY (le conseil du marché à terme est une autorité administrative indépendante, et, n'étant pas une juridiction, n'est pas soumise aux règles du procès équitable).
- Revirement : conception organique de la notion de juridiction va être abandonnée :
  - CE 03/11/1999 : DIDIER : CE décide que les règles du procès équitables peuvent s'appliquer à certaines procédures non juridictionnelles. « Eu égard à sa nature, sa composition et ses attributions, un organe administratif peut être qualifié de tribunal au sens de 6-1 CEDH ». Sont en effet en cause « des accusations en matière pénale » au sens de 6-1 CEDH.
  - CE 28/10/2002 : LAURENT : « relève de 6-1 CEDH la commission de contrôle des assurances »
  - CE 06/01/2006 : LEBANESE : CSA
- En revanche, CEDH 6-1 n'a pas vocation à s'appliquer aux autorités administratives lorsque n'est pas en cause un pouvoir de sanction
  - CE 18/10/2000 : TERRAIL : CSM ne relève pas de 6-1 CEDH lorsqu'il émet des avis.
  - CE 06/11/2000 : LEFEVRE : Le Conseil national de l'ordre des médecins ne relève pas de 6-1 lorsqu'il se prononce en matière d'inscription au tableau
- Lorsqu'elles s'appliquent, les règles du procès équitables sont plus contraignantes que celles qui résultent du principe du contradictoire. En effet, il faut y ajouter le respect de l'impartialité et le respect des principes de répression pénale.

## B- Les formes de l'acte administratif

### 1) Les actes à caractère explicite et les actes à caractère implicite

- Dans la grande majorité des cas, l'acte administratif est de forme écrite. Dns d'autres, il peut être verbal et/ou implicite.
- L'acte implicite résulte en principe du silence gardé par l'administration et de l'expiration d'un délai.
  - Loi du 12 Avril 2000 a modifié le délai de 4 mois à 2 mois
  - Les décrets en CE peuvent prévoir un délai différent lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifient (décret du 20 Juin 2001 distingue une centaine d'hypothèses qui prévoit un allongement du délai à 4 mois)
  - Les décrets en CE peuvent prévoir que le silence gardé pendant 2 mois sur une demande vaut acceptation. (R421-14 CURbanisme : « silence de l'administration sur une demande de permit de construire vaut décision d'acceptation tacite »).

### 2) La motivation des actes administratifs

- Un acte administratif ne peut présenter un caractère arbitraire : il doit présenter des motifs résultant d'une combinaison d'éléments de droit et de fait. La motivation d'un acte administratif consiste à exposer dans l'acte lui-même ces différents motifs.

#### a) Le domaine de l'obligation de motivation des actes administratifs

##### (a) Les hypothèses de la loi du 11 Juillet 79

- A l'origine, le principe était que l'administration n'avait pas à motiver ses décisions sauf exceptions (b).
- Loi du 11 Juillet 1979 renverse le principe : elle pose le principe de motivation (« motivées pour deux grandes catégories de décision »).
  - Les décisions individuelles défavorables (loi définissant les différentes catégories pouvait être définies comme telles)
  - Les décisions individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (CE 06/12/1993 : BRESSON KLEIN : « doit être motivée une décision autorisant l'ouverture d'une pharmacie à titre dérogatoire »).
- Précisions par la JSP quand à la Décision individuelle défavorable :
  - Les délibérations de jurys d'examens n'entrent dans aucune catégorie (CE 29/07/1983 : SEBAN)
  - Attribution d'une bourse plus faible que l'année précédente n'est pas un décision individuelle défavorable (TA Lyon 06/02/1992 : PERRET)
  - Un décret d'extradition en est un (CE 17/06/1983 : AFFATIGATO)
  - Un décret de dissolution de parti politique en est un (CE 31/10/1983 : F.A.N.E)
  - Caractère défavorable s'apprécie en fonction de son destinataire et pas de la personne qui exerce un recours (CE 09/12/1983 : VLADESCU : recours contre un décret de changement de nom exercé par la mère du bénéficiaire ; « la mesure contestée n'étant pas défavorable à son bénéficiaire, elle n'a pas à être contestée »)

##### (b) Les autres hypothèses de motivation obligatoire des actes administratifs

- 2121-6 CGCT : « doivent être motivés les décrets portant dissolution des conseils municipaux ».
- CE 27/11/170 : AGENCE MARITIME MARSEILLE FRET : « doivent être motivées les décisions prises par des organismes collégiaux composés de représentants des professions intéressées »
- Plus tous les autres cas dégagés par la JSP

### **(c) Les exceptions à l'obligation de motivation**

- Cas d'urgence absolue ; si toutefois l'intéressé en fait la demande dans le délai de recours contentieux, l'auteur de la décision devra dans un délai d'un mois communiquer les motifs.
- Cas où la communication des motifs porterait atteinte au secret médical, des délibérations du gouvernement ou de la défense nationale.
  - Une décision implicite intervenue dans un cas où une décision explicite aurait du intervenir n'est pas illégale du seul fait de l'absence de motivation ; à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de la décision implicite devront lui être communiqués dans le mois qui suit cette demande. Le délai de recours sera alors prorogé de 2 mois suivant le jour où mes motifs ont été communiqués.

### **b) Contenu et sanction de l'obligation de motivation**

- Art.3 de la loi du 11 Juillet 1979 exige une motivation écrite comportant l'énoncé des motifs de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision.
- Ces dispositions impliquent que la motivation des actes administratifs ne saurait être stéréotypée.
  - Contre exemple : CE 18/05/1990 : ASSOCIATION ARMENIENNE D'AIDE SOCIALE (lettre type de refus adressée à plusieurs demandeurs ne permet pas de déterminer le critère retenu par la CNCL pour fonder son refus d'une demande relative à l'usage d'une fréquence radio)
- Toutefois, l'interprétation du texte demeure assez libérale. En particulier, l'obligation de motiver est satisfaite dès lors que les motifs sont exposés non pas dans la décision elle-même ais dans un document qui lui est joint (CE 09/11/1984 : COMITE DAUFINOIS D'HYGIENE INDUSTRIELLE)

## **3) Les principales formes et effets des actes administratifs unilatéraux**

### **a) Les données du problème**

- Les actes administratifs unilatéraux peuvent revêtir différentes formes (décret, arrêté...). Au-delà, on peut établir une distinction selon 2 critères :
  - Actes décisives (qui présentent le caractère de décision)
  - Actes non décisives
- Actes décisives :
  - Se définissent les effets juridiques produits.
    - Modification des règles en vigueur (ex : décret qui modifie un décret précédent)
    - Application des règles de droit en vigueur (ex : arrêté de nomination prix en application de dispositions législatives)
  - Possibilité de recours devant le juge administratif (sauf actes de gouvernement et mesures d'ordre intérieur) pour excès de pouvoir
- Actes non décisives :
  - Pas de recours possible
  - Concerne :
    - Directives
    - Circulaires

### **b) Les actes administratifs à caractère non décisive : les meure préparatoires, les circulaires et les directives**

#### **(a) Les mesures préparatoires**

#### **(b) Les circulaires**

- Notes de services, circulaires, instructions.

- Permettent aux chefs de service d'exercer leur pouvoir hiérarchique (adoption pour tous les agents d'une solution identique pour un même problème).
- Puisqu'elles ne font qu'interpréter le droit, elles n'ont pas de caractère décisoire :
  - Irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir
  - Inopposabilité par les administrés (impossible de faire de sa violation un moyen pour attaquer un acte)
  - Inopposabilité aux administrés (impossible de fonder sa décision sur le contenu d'une circulaire).
- Ce régime concerne les circulaires qui contiennent exclusivement des dispositions à caractère interprétatif. Il est fréquent que ce ne soit pas le cas
- **L'ancienne distinction circulaire interprétative/réglementaire :**
  - CE 29/01/1954 : INSTITUTION NOTRE-DAME DU KREISKER (attaque d'une circulaire du ministre de l'EN relative à la constitution de dossiers de demande de subvention présenté par des établissements d'enseignement privé.)
    - Certaines dispositions ne font qu'interpréter la loi et donc la mettre en application (celles qui dressent une liste de documents que les établissements privés doivent fournir à l'appui de la demande)
    - D'autres présentent un caractère réglementaire (celles qui soumettent l'octroi de subventions à l'acceptation d'un contrôle des enseignements)
  - La reconnaissance du caractère réglementaire permet de demander l'annulation au JA.
    - En général, souvent illégales car leur auteur est incompétent ; dans les autres cas, elle pourra être opposable aux administrés comme à l'administration.
- **La nouvelle distinction entre les circulaires impératives et les circulaires dénuées de caractère impératif :**
  - CE 18/12/2002 : DUVIGNERE ; pas de recours pour excès de pouvoir dès lors que la circulaire n'a pas de caractère impératif ie circulaire inattaquable dès lors qu'elle n'a pas pour objectif de conditionner les décisions ultérieurement prises.
    - CE 01/03/2004 : SYNDICAT NATIONAL DES PROFESSIONS DE TOURISME : Précis de droit fiscal édité par le ministère des finances est inattaquable : n'ayant pour seul objet que rendre plus facilement consultable les dispositions essentielles du droit fiscal, il n'a pas de caractère impératif
    - CE 03/10/2003 : BOONEN : ne fait pas grief une circulaire de la CNIL qui n'écarte pas de manière impérative la possibilité de photocopier des documents des RGs.
  - Une circulaire est donc attaquable même si elle ne modifie pas l'état du droit, tant qu'elle est impérative. Ainsi, peut être attaquée une directive qui ne présente pas de caractère réglementaire :
    - CE 08/10/2004 : UNION FRANCAISE POUR LA COHESION NATIONALE : circulaire prise en application de la loi du 15/03/2004 interdisant dans les écoles les signes ostensibles reprenant des exemples tirés des travaux préparatoires de la loi a précisé l'interprétation du texte de manière impérative et peut donc être la cible du recours.
    - CE 06/03/2006 : SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNANTS ET ARTISTES : une circulaire qui résume les modifications apportées par la loi a dispositif concernant les déductions pour frais professionnels peut être attaquée.
  - Annulation dans 2 hypothèses :

- Nouvelle règle entachée d'incompétence : anciennes circulaires réglementaires illégales. (CE 06/03/2006 : SYNDICAT NATIONAL DES ENSEIGNANTS ET ARTISTES : création de nouvelles déductions que la loi ne prévoyait pas par le ministre qui ne pouvait pas les créer).
- Méconnaissance du sens et de la portée
- des textes interprétés ou réitération d'une règle juridique contraire à une norme supérieure.

### (c) Les directives

- Comme les circulaires, les directives sont un moyen par lequel les chefs de service indique à leurs subordonnés la façon d'impliquer un texte, de rendre cohérente l'action des agents qui appartiennent à un même service.
  - Les circulaires s'intéressent à définir les procédures selon lesquelles les textes qu'elles interprètent doivent être appliqués
  - Les directives permettent de définir une politique à suivre par le service et cette politique ne concerne pas la façon de rendre les décisions mais le contenu même des décisions qui seront prises
- CE 11/12/1970 : CREDIT FONCIER DE FRANCE c/ DEMOISELLE GAUPILLAT ET DAME ADER : Les directives n'ont pas de caractère décisoire parce qu'elles se contentent d'orienter les décisions prises par l'administration ;
  - CE 03/05/2004 : COMITE ANTI AMIANTE JUSSIEU : directives « dont les termes sont dénués de caractère impératif » ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il en va autrement lorsque termes de caractère impératif.
  - Les suivre n'est pas impératif. L'administration doit faire un examen de chaque affaire et décider s'il y a lieu ou non de suivre la directive ie si :
    - Il existe des motifs d'IG
    - Il existe es motifs tirés des particularités de la situation de l'intéressé par rapport aux normes édictées.
  - Directives sont opposables aux administrés et opposables par les administrés.

### c) Les actes administratifs unilatéraux à caractère décisoire ne pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : les mesures d'ordre intérieur

#### (a) La notion originelle d'ordre intérieur

- Selon J. Rivero, ce sont les décisions « qui concernent la vie interne des services ». Le fait qu'elles ne puissent pas être annulées peut être doublement justifié :
  - Justification juridique : certaines décisions ont des conséquences juridiques limitées (sanctions bénignes comme une retenue à un élève ou à la suppression d'une permission). L'annulation ne présente pas d'intérêt car « elles ne font pas grief », ne modifient pas substantiellement la situation juridique de leur destinataire.
  - Justification pratique : déclarer l'annulation possible contre ces actes, très nombreux, aboutirait à un encombrement inutile des tribunaux.
- Depuis une vingtaine d'année, notion de plus en plus restrictive (n'est plus considérée comme une mesure d'ordre intérieure toute mesure qui porte atteinte à la situation juridique de son destinataire).

#### (b) Le recul de la notion de mesures d'ordre intérieur dans le cadre des décisions touchant à l'aménagement interne des services

- A l'origine, recours impossible :
  - CE 21/10/1938 : LOTE : irrecevable le recours contre une décision interdisant aux élèves le port d'un signe religieux

- CE 20/11/1954 : CHAPOU : Irrecevable le recours contre une décision interdisant dans une école le port du pantalon de ski
  - **Revirement : CE 02/11/1992 : KHEROUAA :**
    - Est recevable un recours contre la décision d'un directeur d'école interdisant « le port de tout signe distinctif vestimentaire ou autre, d'ordre religieux, politique ou philosophique ». En l'espèce, décision contre voile islamique.
    - Interprétation : CE ne désigne pas tous les actes attaquables mais seulement ceux qui portent atteinte à la situation juridique du destinataire. Pas le cas par exemple de la JSP CHAPOU.
  - JSP KHEROUAA a été remise en cause par la loi du 15 Mars 2004 sur l'interdiction dans les écoles du « port de signe ou tenue par lesquels les élèves manifestent ostensiblement un appartenance religieuse ».
- (c) **Le recul de la notion de mesures d'ordre intérieur dans le cadre des mesures de sanctions**
- En ce qui concerne les sanctions, la JSP s'est orientée dans le même sens que celle qui concerne les mesures d'organisation internes du service.
    - Par exemple, une décision qui inflige une retenue à un élève est insusceptible de recours.
  - A l'opposé, une mesure qui porte atteinte à la situation juridique du destinataire est susceptible de recours
    - Par exemple, une mesure d'exclusion d'un élève d'un établissement
  - La JSP a surtout évolué dans le cas des situations infligées aux militaires et aux détenus.
    - CE 27/01/1984 : CAILLOL (décision plaçant un détenu dans une zone de plus haute sécurité) : irrecevabilité
    - CE 11/07/1947 : DEWAWRIN (militaire sanctionné de plusieurs jours de forteresse) : irrecevabilité
      - Ces deux décisions ont des conséquences sur la situation juridique des intéressés (liberté conditionnelle pour CAILLOL, renouvellement de contrat pour DEWAWRIN).
      - En refusant de connaître ces actes, le JA s'interdisait de connaître des actes portant gravement atteinte à la situation juridique des intéressés et qui de surcroits pouvaient être manifestement illégaux.
    - CE 17/02/1995 : HARDOUIN & CE 17/02/1995 : MARIE :
      - Dans l'affaire Hardouin, mise en arrêt de 10 jours d'un militaire. CE déclare le recours recevable même si, sur le fond, il dit justifiée la sanction car la décision risque d'avoir des conséquences sur la situation juridique :
        - i. directes sur la liberté d'aller et venir,
        - ii. indirectes sur l'avancement voire le renouvellement des contrats.
      - Dans l'affaire Marie, punition de cellule. Recevabilité de la décision, qui n'est pas justifiée et qui a des conséquences sur la situation juridique :
        - i. Directes par les atteintes aux conditions de détentions (privation de correspondance et de cantine)
        - ii. Indirectes par la possibilité future de refus d'octroi de remise de peine.

## **Chapitre 3 :**

### **L'application des actes administratifs unilatéraux**

- En principe, conditions d'application des actes administratifs unilatéraux sont uniformes. Toutefois, certaines modalités d'application de ces actes vont varier en fonction de leur contenu. 2 grands types d'actes :

- Actes individuels
  - Certains nombre de personne désignées nommément
- Actes réglementaires
  - Actes réglementaire ont un caractère général et impersonnel.
  - Un acte réglementaire peut ne concerner qu'une seule personne (statut du maire de Paris) ; à l'opposé, un acte individuel peut concerner des centaines de personnes nommées.
- Actes non individuels et non réglementaires :
  - Chapus : « ces actes édictent des normes d'espèce se rapportant à une situation ou à une opération particulière ».
  - Comme les actes réglementaires, ils ont un caractère impersonnel et général ; comme les actes individuels, ils s'appliquent à une situation ponctuelle. Exemple : ouverture et date d'un concours
    - Ces actes ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

## I- L'acte administratif unilatéral et l'information des administrés

### A- La publicité des actes administratifs unilatéraux

#### 1) L'objet des règles de publicité

- L'entrée en vigueur d'un acte administratif (déterminée par existence et contenu de l'acte) est différente de son opposabilité aux administrés (déterminée par l'accomplissement des règles de publicité).
- Quant aux actes des autorités de l'Etat :
  - Entrée en vigueur à la signature
  - Opposabilité lors de la publicité
- Quant aux actes des collectivités locales et établissements publics (Loi 2 Mars 1982) :
  - Pour les actes les plus importants, opposabilité et entrée en vigueur sous 2 conditions :
    - Transmission pour contrôle au préfet
    - Mesure de publicité
- Raisons de l'importance de la date de l'opposabilité :
  - Jusqu'à la date d'accomplissement des mesures de publicité, l'administration ne peut fonder une décision individuelle sur l'acte.
  - La date de la publicité est le début du délai de recours pour excès de pouvoir (2 mois) ; si pas de publicité, recours perpétuellement ouvert.

#### 2) Les différentes modalités de publicité des actes administratifs unilatéraux

##### a) Principes généraux

- Quant aux actes réglementaires : publication suffit.
- Quant aux actes individuels :
  - Loi (exemple loi du 2 mars 1982 : décisions individuelles prises par les organes des CL et soumises à obligations de transmission doivent être notifiées aux destinataires).
  - JSP : Complexité : distinction :
    - Actes individuels favorables : aucune mesure d'information n'est nécessaire
    - Actes individuels défavorable : en principe, nécessité de notification.
  - JSP 2 : pour des hypothèses particulières, règles particulières de publication
    - Exemple : décision qui octroi un permis de construire : affichage...

##### b) Les différentes formes de publicité

###### (a) La publication

- Principe : Publication officielle :
  - JO

- Bulletins officiels des ministères
- Recueil des actes du département
- Parfois, publication dans des non officiels :
  - Arrêtés portant déclaration d'utilité publique d'un projet d'expropriation doivent être publiés dans 2 journaux diffusés dans le département.
- JSP est assez souple quant à l'appréciation de l'accomplissement de la publication : juge va seulement vérifier que l'acte a été signalé dans des conditions permettant aux intéressés d'en prendre connaissance.

#### **(b) La notification**

- Elle doit avoir lieu par tout moyen procurant à la personne intéressée une connaissance personnelle de l'acte. Généralement, AR.
  - JSP souple : théorie de la connaissance acquise : hypothèses où, même si la preuve de la notification n'est pas rapportée, il apparaît impossible que l'intéressé n'ait pas pris connaissance de l'acte.

#### **c) Sanctions de l'absence de publicité**

- Absence ou irrégularité de la publicité n'a pas de conséquence sur la régularité ou l'irrégularité de l'acte.
- En revanche, conséquences importantes sur l'application de l'acte : inopposabilité aux administrés.
  - Puisqu'il ne s'agit pas d'une question de légalité de l'acte, le juge judiciaire sera compétent sans restriction pour tirer toutes les conséquences du défaut ou de l'irrégularité des mesures de publicité.

## **B- L'accès aux administrés aux documents administratifs**

- Documents administratifs = ensemble des pièces préparatoires ou annexes aux actes administratifs.
  - Avant 1978, la règle générale était le secret des documents administratifs.
  - Loi du 17 Juillet 1978 puis loi du 12 Avril 2000.

### **1) Champ d'application du droit d'accès**

#### **a) Les documents communicables**

- 1978 : Définition très large des documents : écrits, son, vidéo, informatique.
  - L'auteur des documents pouvait être indifféremment une personne publique ou une personne privée en charge d'un service public.
- 2000 : l'obligation de communication porte sur les documents détenus par l'administration. Ceci signifie que l'administration à laquelle la demande est adressée doit délivrer les documents même si elle n'en ai pas l'auteur. (exemple des copies d'examens).
- Loi du 4 Mars 2002 permet à tout patient d'obtenir directement la communication de son dossier médical.

#### **b) Hypothèses d'exclusion du droit d'accès**

- Certains types de documents ne sont pas communicables en raison de leur nature :
  - CE s 11/02/1983 : MINISTRE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT CONTRE ASSOCIATION ATELIER LIBRE D'URBANISME DE LA REGION LYONNAISE : documents provisoires ou partiels antérieur à une décision définitive (en l'espèce, PV d'une commission locale chargée d'étudier la réforme du POS).
  - CE 15/04/1992 : ASSOCIATION SOS DEFENSE : rapports préalables à une réforme législative et indissociables du processus de décision.
  - Les documents qui ont fait l'objet d'une mesure de publication.

### c) Hypothèse de restriction du droit d'accès

- Pour tous les autres types de documents, distinction entre documents nominatifs et non nominatifs :
  - Documents non nominatifs peuvent en principe être communiqués sans restriction. Article 12 de la loi du 12 Avril 2000 pose 8 restrictions (notamment sécurité nationale)
  - Documents nominatifs peuvent faire l'objet d'une communication, restreinte aux seuls intéressés dans 3 cas :
    - Communication portant atteinte à la vie privée, au secret médical ou au secret industriel et commercial
    - Appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désigné ou facilement identifiable (exemple : copies d'examens)
    - Communication du comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement peut lui causer préjudice.

### 2) Les modalités de communication

- Administré adresse une demande à l'administration qui détient les documents concernés. Si l'administration accepte, l'intéressé vient consulter sur place ; peut aussi y avoir copie, qui sera à ses frais.
- En cas de refus exprès ou de l'écoulement d'un délai de 2 mois, l'intéressé dispose de 2 mois pour saisir la commission d'accès aux documents administratifs.
  - CADA est une AAI
  - Saisine de la CADA est obligatoire : un recours en annulation dirigé contre une décision de refus de communication sera irrecevable si la CADA n'a pas été préalablement saisie.
  - CADA dispose d'un mois pour émettre un avis sur le caractère communicable du document. Cet avis sera adressé à l'administration concernée
  - Administration dispose à nouveau de 2 mois. Si elle réitère son refus, l'auteur de la demande pourra saisir le JA en annulation de la condition de refus de communication.

## II- L'exécution de l'acte administratif unilatéral

- Conditions d'exécution de l'acte administratif sont marquées par l'idée de puissance publique.
  - CE A 02/07/1987 : HUGLO : « Le caractère exécutoire est la règle fondamentale du droit public ».

### A- Le privilège du préalable et ses limites

- En vertu du privilège exécutoire, l'administration peut prendre de façon unilatérale des actes directement exécutoires s'imposant aux destinataires sans intervention du juge.
- Ce privilège est d'ordre purement juridique : il ne permet pas à l'administration d'exécuter elle-même sa propre décision en employant la force.

#### 1) Sanctions pénales et administratives

- En cas de refus d'exécution d'une décision administrative, c'est en principe le juge pénal qui devra être saisi en application de R 26-15 CP. => Contraventions de première classe à qui aura « contrevenu aux décrets et arrêtés de police légalement faits ».
- Problèmes :
  - Les sanctions pénales ne sont possibles que si elles sont prévues par un texte. Or tous les actes administratifs ne sont pas visés par R 26-15 CP.
  - Les contraventions de première classe sont peu dissuasives.

## 2) Recours à l'exécution forcée

- LE législateur et la JSP ont donc prévus des cas où l'administration peut procéder à l'exécution forcée de ses actes :
- Hypothèses prévues par la loi :
  - Loi du 3 Juillet 1877 sur les réquisitions militaires
  - L 514-1 du Code de l'environnement : mesures de contrôle des installations classées : le préfet peut mettre en demeure un exploitant qui ne respecte pas les conditions de sécurités prévues par les textes et à défaut d'exécution, procéder à l'exécution forcée.
- Hypothèses prévues par la JSP : TC : 02/12/1902 : SI Saint Just :
  - Urgence : selon Romieu : « quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'appeler les pompiers ».
  - Circonstances exceptionnelles : exemple des circonstances de guerre : TC 27/03/1952 : DAME DE LA MURETTE.
  - Circonstances normales :
    - Aucune autre sanction légale (pénale ou voie de droit différente ie « toute autre procédure pouvant être utilement employée » CE 17/03/1911 : ABBE BOUCHON).
    - Opération administrative pour laquelle est requise l'exécution forcée doit trouver sa source dans un texte de loi précis
    - « Il faut qu'il y ait lieu à exécution forcée » cad à une résistance certaine ou une mauvaise volonté caractérisée.
    - Mesures d'exécution forcée ne doivent pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire.
    - Exemple d'application : 12/03/1909 : COMMUNE DE TRICONVILLE : commune maintenant gratuitement à la disposition du curé le presbytère dont elle était propriétaire. Violation loi 1905. Rien ne prévoyait l'évacuation forcée du presbytère ; cependant, en absence d'autre voie de droit, apposition de scellés par le préfet est légale.

## B- La suspension de l'exécution des décisions administratives et les autres procédures d'urgence

- Obtention d'un sursis à exécution permet de faire échec au caractère exécutoire des décisions administratives.
- Avant loi du 30/06/2000, 2 conditions étaient exigées pour le « référé administratif » :
  - Existence de moyens sérieux susceptibles d'entraîner une annulation sur el fond
  - Existence de conséquences difficilement réparables qu'entraînerait l'exécution de la décision contestée.

### 1) Le référé suspension

#### a) Le domaine du référé suspension :

- Ensemble des actes administratifs unilatéraux, implicites ou explicites.
- Pendant longtemps, la JSP considéré que les décisions implicites de rejet ne pouvaient faire l'objet d'un sursis à exécution : CE A 23/01/1970 : AMOROS :
  - CE considérait que le sursis à exécution n'était utile qu'à l'égard des seules décisions exécutoires. Ce caractère implique qu'elle modifie l'état du droit et crée une règle opposable aux administrés. Or une décision implicite de rejet ne présente pas de caractère exécutoire ; la demande de suspension paraissait sans objet
  - JA n'a pas le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration. Or, ordonner le sursis à exécution d'une mesure de rejet ⇔ enjoindre l'administration à prendre la mesure positive contraire.

- JSP critiquée :
  - Dans els faits, les décisions implicites de rejet ont des conséquences sur la situation des personnes intéressées. Certes, elles ne modifient pas leur situation juridique mais elles refusent de leur accorder un droit.
  - Le législateur a développé les hypothèses dans lesquelles le JA s'est vu reconnaître un pouvoir d'injonction et en particulier la loi du 8 février 1995 et la loi du 30 Juin 2000.
- Finalement, CE 20/12/2000 : OUATAH : revirement de JSP qui ne fait qu'anticiper l'entrée en vigueur de la loi du 30 Juin.

## **b) Les conditions**

- L'obtention de la suspension d'une décision administrative n'est possible que si la requête en suspension est accompagnée d'un recours sur le fond visant à faire annuler la décision.
- Procédure à juge unique qui donne lieu à une ordonnance. Décision rendue en dernier ressort.
- Même si les deux décisions si dessous sont réunies, le juge n'est pas obligé de prononcer la mesure de suspension, même si dans la pratique le juge le fait dans une grande majorité des cas. (CE A 13/02/1976 : ASSOCIATION DE SAUVEGARDE DU QUARTIER NOTRE DAME A VERSAILLES : le caractère exécutoire d'une décision administrative est « la règle fondamentale du droit publique » et sa remise en cause ne doit être qu'exceptionnelle).

### **(a) L'urgence**

- 2 remarques préalables :
  - Ancienne condition de préjudice difficilement réparable est incluse dans la condition d'urgence.
  - Condition d'urgence est plus large que l'ancienne condition.
- Avant 2000, préjudice qui pouvait être réparé ultérieurement par une somme d'argent n'était pas considéré comme difficilement réparable.
  - Revirement : CE s 19/01/2001 : CONFEDERATION NATIONALE DES RADIOS LIBRES : condition d'urgence est réunie « alors même que la décision dont il est demandé la suspension n'aurait eu un objet ou des répercussions que purement financières et qu'en cas d'annulation ses effets pourraient être réparés par un réparation pécuniaire ».
  - CE 03/07/2002 : COMMUNE DE BEAUREGARD DE TERRASSON CONTRE ASSOCIATION ALERTE A89 et AUTRES : revirement de JSP quant à l'appréciation du préjudice résultant d'une expropriation (indemnisation des personnes expropriées).
- CE 28/02/2001 : PREFET DES ALPES MARITIMES ET SOCIETE SUD EST ASSAINISSEMENT : l'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce.

### **(b) L'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision :**

- Le doute quant à la légalité de la décision doit être apprécié au moment de l'instruction et au cas par cas. Lorsque l'illégalité n'est pas évidente, il doit y avoir un doute sérieux sur la légalité.

## **2) Le référé liberté**

- Principale innovation de la loi du 30 Juin 2000.
- Le juge doit se prononcer dans les 48h. Appel devant le CE possible dans les 15 jours (président de section du contentieux ou magistrat désigné par lui qui statue dans les 48h).

- Nouveauté : véritable pouvoir d'injonction conféré au juge en cours d'instance (loi du 16 Juillet 1980 ne concernant que CE et loi du 8 février 1995 concernant les TA et CAA pour l'injonction post instance).
- a) La condition tenant à l'existence de l'urgence**
- Idem référé suspension
- b) L'administration doit avoir porté atteinte à une liberté fondamentale**
- (a) La notion de liberté fondamentale**
- JSP retient les libertés déjà retenues comme fondamentales dans le cadre de la voie de fait :
    - CE 09/01/2001 : DESPERTHES : liberté d'aller et venir
    - CE 24/02/2001 : TIBERI : principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion
    - A contrario : CE 24/01/2001 : UNIVERSITE PARIS 8 : accès à une formation de 3<sup>e</sup> cycle universitaire.
  - Le plus difficile à saisir concerne le domaine du droit des étrangers :
    - CE 05/03/2001 : PREFET DE L'HERAULT CONTRE HAIJAJ : Exercice des droits et libertés dont peuvent bénéficier les étrangers est subordonnée à la régularité de leur entrée et de leur séjour en France.
    - CE 12/04/2001 : HYACINTHE : Notion de droit fondamental englobe le droit constitutionnel d'asile et a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié et de demeurer en France le temps nécessaire à l'examen de la demande.
    - CE 30/10/2001 : DAME TLIBA : Le droit de mener une vie familiale est un droit fondamental et peut être atteint par une mesure d'expulsion d'une mère de famille dont les enfants résident en France.
- (b) Référé liberté et atteintes portées au droit de propriété**
- Si le droit de propriété n'est pas expressément visé, certains de ses aspects sont protégés.
    - CE 23/03/2001 : LIDL : libre disposition d'un bien par le propriétaire.
- c) Les conditions tenant à la nature de l'atteinte à une liberté fondamentale**
- L'atteinte doit être grave (appréciation au cas par cas) :
    - CE 30/10/2001 : DAME TLIBA : l'atteinte à une liberté fondamentale étant caractérisée, il faut savoir caractériser sa gravité : en l'espèce, elle l'est.
      - Exécution d'office par l'autorité
      - Pas possibilité de recours suspensif devant le juge pour excès de pouvoir
      - Obstacle à la vie en commun d'une famille
    - CE 02/05/2001 : MINISTRE DE L'INTERIEUR CONTRE DZIRI : rejet d'une demande d'asile ; cependant le CE va observer que la demande aurait dû être présentée à un autre état. Dans ces cas, l'administration peut traiter elle-même la demande qui normalement ne relève pas de sa compétence. Le fait que ce ne soit qu'une simple faculté de l'administration explique que l'atteinte ne soit pas jugée suffisamment grave.

### III-La sortie de vigueur de l'acte administratif unilatéral

#### A- L'abrogation :

- L'abrogation n'a d'effets que pour l'avenir.
- 1) L'abrogation des actes administratifs réglementaires**
- En principe, possible à tout moment par l'autorité compétente.
    - CE 25/06/1953 : ARRET SYNDICAT NATIONAL DE LA MEUNERIE A SEIGLE : abrogation possible même avant le terme fixé au sein de l'acte

- CE 18/01/1930 : DESPUJOL puis CE 03/02/1989 : COMPAGNIE ALITALIA : « Autorité compétente saisie d'une demande tendant à l'annulation d'un règlement est tenue d'y déférer soit que ce règlement ait été illégal dès sa signature soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit et de fait postérieures à cette date » ie obligation d'abrogation des actes illégaux.
  - Tout intéressé peut présenter sans condition de délai une telle demande à l'administration compétente.

## 2) L'abrogation des actes administratifs individuels

### a) Actes non créateurs de droit

- Ces actes sont soumis au même régime que les actes réglementaires. Abrogation possible à tout moment par l'administration.
- Difficultés quant à la distinction des actes créateurs ou non de droits.
  - Actes de nature précaire et révocable : CE 05/05/1944 : COMPAGNIE MARITIME DE L'AFRIQUE ORIENTALE : en cause, l'abrogation par l'administration de permission de voirie, qui ont pour objet de permettre aux particuliers d'occuper le domaine public (exemples : kiosques à journaux, palissades de chantier). Ces actes peuvent être abrogés à tout moment parce qu'ils ne sont pas créateurs de droit.
  - Actes contre lesquels il existe un recours hiérarchique et lorsque seul l'exercice de ce recours peut leur conférer un caractère définitif : CE A 29/03/1968 : MANUFACTURE FRANCAISE DES PNEUMATIQUES MICHELIN.

### b) Actes créateurs de droit

- Il n'existe qu'une seule possibilité d'abroger de tels actes. Il faut
  - qu'en vertu de la règle du parallélisme des formes l'autorité qui a pris l'acte prenne le même acte en sens contraire
  - que cette possibilité soit expressément prévue par un texte législatif ou réglementaire.
    - Loi du 11 Juillet 1979 impose la motivation des décisions qui abrogent des actes individuels créateurs de droit.

## B- Le retrait

- Mêmes effets que l'annulation prononcée par le juge ie disparition rétroactive. Conséquences graves car il remet en cause des situations paraissant acquises.
- Opposition au principe de sécurité juridique.
- JSP :
  - CE 03/11/1922 : DAME CACHET
  - CE 26/10/2001 : TERNON

### 1) La JSP Dame Cachet

#### a) Les principes

- Application de la JSP au retrait
  - Décisions créatrices de droit qui ont un caractère explicite
  - Décisions implicites d'acceptation qui font l'objet d'une mesure de publicité (en cas d'obtention du permis de construire tacite, le bénéficiaire devra faire un double affichage de sa demande de permis sur son terrain et en mairie).
- Conditions :
  - Acte doit être illégal ; s'il ne l'est pas, l'administration pourra seulement l'abroger
  - Acte ne doit pas être devenu définitif : il doit encore pouvoir faire l'objet d'une annulation par le juge.
    - Parallélisme entre le délai dont disposent les administrés pour demander annulation par le juge et celui dont dispose l'administration pour retirer l'acte.

## b) Les exceptions :

### (a) Les hypothèses de négligence de l'administration

- Entrée en vigueur d'un décret du 28 Novembre 1983 a posé problème :
  - « Délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés ainsi que les voies de recours dans la notification de la décision ».
  - Problème du fait du principe de parallélisme. Si l'administration omet volontairement de procéder à cette formalité, elle pourrait retirer son acte à tout moment, portant ainsi atteinte au principe de sécurité juridique. Contraire à l'adage selon lequel « Nul ne saurait invoquer sa propre turpitude ».
  - CE 24/10/1997 : DAME DE LAUBIER : 2 mois maxi à partir du moment où aurait du commencer à courir le délai de recours pour excès de pouvoir même si celui-ci court indéfiniment. Exceptions :
    - CE 06/05/1966 : VILLE DE BAGNEUX : Retrait d'un permis de construire est possible indéfiniment dans le cas où la commune a oublié de faire la publicité à l'égard des tiers car dans ce cas le recours est recevable pour les tiers indéfiniment
    - CE 18/02/1994 : WROBEL : Même solution en matière de retrait d'un acte administratif individuel autorisant son destinataire à se présenter à un concours administratif.
    - Ces JSP n'étant pas conformes à DE LAUBIER, il est possible que le CE opère un revirement à la première occasion. L'abandon est finalement arrivé avec Ternon.

### (b) Les décisions implicites d'acceptation

- **Les décisions implicites d'acceptation non publiées :**
  - CE 14/11/1969 : EVE : Décision implicite d'acceptation qui n'a pas à être publiée. Si on s'en tient à Cachet, le recours étant ouvert indéfiniment, le retrait devrait l'être aussi. Solution : CE Décide que le retrait dans ces cas est toujours impossible.
  - Remise en cause par article 23 de la loi du 12 Avril 2000 : « un décision implicite d'acceptation peut être retirée pour illégalité par l'autorité administrative pendant le délai de 2 mois à compter de laquelle est intervenue la décision lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ».
- **Les décisions implicites d'acceptation publiées :**
  - CE 01/06/1973 : EPOUX ROULIN : Décision implicite d'acceptation faisant l'objet d'une publicité. (exemple : permis de construire résultant d'une décision implicite d'acceptation devant être doublement publiée ; lorsque l'affichage pour les tiers est réalisé, normalement, délai commence à courir ; c'est ce délai qui devrait compter)
  - Cependant, article 23 Loi 12 Avril 2000 : « une décision implicite d'acceptation peut être retirée pour illégalité dans le délai du recours contentieux lorsque des mesures d'information ont été mises en œuvre ».

## 2) La JSP Ternon

- Remise en cause de la logique de Dame Cachet : découplage délai de recours/délai de retrait
  - Modification du délai de retrait d'une décision individuelle explicite
  - Aucun effet sur les décisions implicites qui restent sous l'empire de la loi du 12 Avril 2000
- L'administration ne peut plus retirer sa décision au-delà d'un délai de 4 mois qui suit l'intervention explicite :
  - Ce n'est plus la date de la publication mais la date de signature de l'acte qui fait courir un délai de 4 mois et non plus 2.

- Précision du CE : JSP exclue lorsqu'un texte législatif ou réglementaire prévoit les conditions de retrait.
  - Etrange car théoriquement les décisions du CE ont valeur super décrétable.