

Fanny Grabias

DROIT ADMINISTRATIF

2023
2024

COURS

110 QCM
20 EXERCICES

CORRIGÉS

MÉTHODOLOGIE

- ➔ Acquérir les bases d'une discipline
- ➔ Se mettre à niveau
- ➔ S'entraîner pour les examens
- ➔ Rester à jour des dernières réformes et jurisprudences

Les Essentiels du SUP'

DROIT ADMINISTRATIF

Fanny Grabias

Vuibert

2023-2024

ISSN 2497-1758
ISBN 978-2-311-41174-4

Couverture : Hung Ho Thanh
Composition : Hervé Soulard, PCA et Caroline Delavault

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal. Le « photocopillage », c'est l'usage abusif et collectif de la photocopie sans autorisation des auteurs et des éditeurs. Largement répandu dans les établissements d'enseignement, le « photocopillage » menace l'avenir du livre, car il met en danger son équilibre économique. Il prive les auteurs d'une juste rémunération. En dehors de l'usage privé du copiste, toute reproduction totale ou partielle de cet ouvrage est interdite. Des photocopies payantes peuvent être réalisées avec l'accord de l'éditeur. S'adresser au Centre français d'exploitation du droit de copie : 20 rue des Grands-Augustins, F-75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70

© Magnard-Vuibert – septembre 2023 – 5 allée de la 2^e DB, 75015 Paris
Site internet : <http://www.vuibert.fr>

Sommaire

Présentation	4
---------------------------	---

PARTIE I • Droit administratif et administration

Fiche 1. Définition du droit administratif.....	5
---	---

Fiche 2. Identification de l'administration.....	11
--	----

PARTIE II • L'action administrative

I Les finalités

Fiche 3. La notion de police administrative.....	23
--	----

Fiche 4. Le régime de la police administrative.....	35
---	----

Fiche 5. La notion de service public	49
--	----

Fiche 6. Le régime des services publics.....	60
--	----

II Les moyens

Fiche 7. La notion d'acte administratif unilatéral	74
--	----

Fiche 8. Le régime de l'acte administratif unilatéral.....	93
--	----

Fiche 9. La notion de contrat administratif.....	106
--	-----

Fiche 10. Le régime du contrat administratif	118
--	-----

PARTIE III • Les limites de l'action administrative

I Le respect de la légalité

Fiche 11. Considérations générales.....	130
---	-----

Fiche 12. Inventaire des sources du droit administratif.....	139
--	-----

Fiche 13. Articulation des sources du droit administratif	153
---	-----

II La réparation des dommages

Fiche 14. Conditions générales de la responsabilité administrative.....	164
Fiche 15. La réparation des dommages causés par une faute.....	175
Fiche 16. La réparation des dommages en l'absence de faute	186

III Les recours contentieux

Fiche 17. Les recours relatifs au contrat administratif.....	201
Fiche 18. Le recours contre l'acte administratif unilatéral : le recours pour excès de pouvoir.....	211

Méthodologie

Fiche 19. Conseils méthodologiques.....	227
---	-----

Index	238
--------------------	-----

Présentation

Ce livre *Droit administratif* est composé de 19 fiches, rassemblées autour de trois parties. Chacune des fiches propose systématiquement un rappel des notions clés, ainsi que des exercices d'application corrigés.

L'ouvrage est structuré de façon classique : le droit administratif est un droit de l'action administrative. Il faut donc présenter d'abord « l'acteur » principal de ce droit, c'est-à-dire l'administration (Partie 1). Ensuite, il faut préciser en quoi consiste cette action : pourquoi l'administration agit (son but, ses missions) et comment elle agit (ses moyens/instruments - Partie 2).

Il s'agira enfin de présenter les limites juridiques posées à cette action (le principe de légalité et le principe de responsabilité, ainsi que les principaux recours contentieux - Partie 3).

À la fin de chaque fiche, la section Entraînement permet de vérifier ses connaissances en se prêtant au jeu du QCM et à un exercice d'application. Pour des raisons pédagogiques, les corrections des exercices proposés sont effectuées à la lumière des connaissances résumées dans chaque fiche. L'objectif est de maîtriser la méthodologie de chaque exercice de façon progressive. Il faut garder à l'esprit deux observations : d'une part, les corrections proposées peuvent différer de ce que l'on est normalement en droit d'attendre d'un étudiant ayant assidûment suivi le cours de droit administratif général, dont les développements sont plus importants ; d'autre part, certains sujets abordés en début d'ouvrage pourraient être complétés par des éléments étudiés dans des fiches ultérieures.

Définition du droit administratif

FICHE
1

NOTIONS CLÉS

- ✓ Définition de l'administration
- ✓ Naissance du droit administratif
- ✓ Caractéristiques du droit administratif
- ✓ Définition du droit administratif

I. Un droit applicable à l'administration

On ne peut comprendre ce qu'est le droit administratif sans avoir au préalable déterminé ce qu'est l'administration. En droit administratif, le mot « administration » a une **double signification** : il peut **désigner matériellement une activité** et **organiquement l'institution qui exerce cette activité**. Pour les distinguer, on écrit « administration » lorsque l'on évoque l'activité et « Administration » lorsque l'on évoque une institution. Ces deux acceptions doivent être combinées pour délimiter le droit applicable à l'administration.

A L'Administration au sens organique

D'un point de vue organique, l'Administration est composée de l'ensemble des institutions chargées de gérer les affaires publiques et de satisfaire l'intérêt général. Plus précisément, à la lecture de l'article 20 de la Constitution, il s'agit des **institutions qui dépendent du pouvoir exécutif** et sont chargées d'une **fonction administrative**. Cette dernière se distingue des fonctions législative et judiciaire, ainsi que de la fonction strictement gouvernementale. Elle « a pour objet de gérer les affaires courantes du public et la satisfaction des intérêts généraux » (M. Hauriou).

Article 20 de la Constitution

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée [...]. »

L'Administration renvoie organiquement à un **ensemble de personnes morales**, au sein desquelles des personnes physiques agissent non pas pour leur propre compte, mais pour celui de ces personnes morales. Ainsi, le président de la République agit au nom de l'État, le maire en principe au nom de la commune, etc.

ATTENTION

Le lien entre le pouvoir exécutif et l'Administration ne signifie pas que toutes les institutions administratives sont placées sous l'autorité *directe* du gouvernement. Ce lien peut aussi consister en un contrôle exercé par l'État sur ces institutions, tel un contrôle administratif de l'État sur les collectivités territoriales.

Cette première définition est en elle-même insuffisante et nécessite d'être complétée : il convient de déterminer ce que signifie l'administration dans un sens matériel.

B L'administration au sens matériel

Le mot **administration** désigne aussi un **ensemble d'activités**. Il est courant d'affirmer de façon générale que l'administration a pour fondement et pour limite l'intérêt général. En ce sens, elle renvoie à **toute activité qui tend avant toute chose à la satisfaction de l'intérêt général**.

L'intérêt général est une notion **relative et contingente** : elle varie en effet en fonction des époques, des lieux et des circonstances. Certains besoins sont cependant atemporels, si bien que l'on en est venu à présenter l'administration, au sens matériel, comme visant deux grandes catégories d'activité :

- la **protection de l'ordre public** ;
- la **satisfaction des besoins de la population**.

On retrouve aujourd'hui cette présentation dans la plupart des ouvrages de droit administratif, à travers l'étude des missions de l'Administration, à savoir la police administrative et le service public. Théoriquement, l'un et l'autre répondent à l'intérêt général. Leur présentation distincte s'explique simplement par le régime juridique particulier auquel sont soumises les activités de police administrative.

Cette définition matérielle a pour conséquence de ne pas tenir compte de la qualité de l'organe qui exerce la mission en question. Même s'il faudra préciser cette affirmation (voir fiche 2), cela signifie que **des personnes privées peuvent se voir confier**

des missions administratives (en particulier des missions de service public) et être ainsi considérées comme faisant partie de l'administration.

EXEMPLE

Relève de l'administration au sens matériel une entreprise privée chargée d'assurer l'enlèvement des ordures ménagères ou encore d'assurer le transport scolaire des élèves au sein d'un département.

C'est généralement cette seconde définition qui est retenue lorsque l'on étudie le droit administratif. En ce sens, il est donc le **droit applicable à l'ensemble des activités ayant pour but de satisfaire les besoins de la population**. Cette définition a l'avantage d'inclure la conception organique de l'Administration tout en étant plus large et plus conforme à la réalité.

Elle ne dit cependant rien de la substance des règles applicables. Or, en France, le droit administratif se caractérise aussi par le fait qu'il s'agit d'un droit spécial, d'un droit propre à l'administration. Il se distingue, à cet égard, du droit privé.

II. Un droit exorbitant du droit privé

Le droit administratif n'est pas seulement le droit applicable à l'administration au sens matériel du terme. Il est aussi le droit *spécifique* applicable à l'administration au sens matériel. La spécificité du droit administratif a été affirmée très tôt et explique en grande partie ses caractéristiques principales.

A Affirmation : la naissance du droit administratif

L'histoire du droit administratif est originale. Sa naissance est le fruit d'une évolution qui a eu lieu sur près d'un siècle. Elle a commencé par la consécration **du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires par la loi des 16 et 24 août 1790**.

Article 13 de la loi des 16-24 août 1790

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction. »

Cette disposition a été interprétée comme interdisant au juge judiciaire de connaître des affaires administratives, conséquence de la « conception française de la

séparation des pouvoirs » telle qu'elle est prévue à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Cons. Const., n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*). Une question se posait alors : si le juge judiciaire n'est pas compétent, qui va alors traiter les réclamations qui s'élèvent en matière administrative ? Qui, autrement dit, va juger l'Administration ?

À l'époque, il n'existe pas de juridiction administrative comme on en connaît aujourd'hui. C'est donc d'abord l'Administration, par le biais des ministres, qui va se juger elle-même. C'est ce que l'on appelle la « **théorie du ministre-juge** ». Les ministres sont compétents en première instance. Le Conseil d'État, institué par la Constitution de l'an VIII, est compétent dans un second temps. Mais il n'est pas considéré immédiatement comme un juge : il donne au chef de l'État (l'empereur puis le roi) des avis sur la décision à rendre. C'est ce que l'on appelle le système de la « **justice retenue** » (sous-entendu « retenue entre les mains du chef de l'État »). En pratique cependant, les avis du Conseil d'État sont le plus souvent suivis. Une loi du 24 mai 1872 met fin à ce système : le Conseil d'État devient une juridiction à part entière (il statue « souverainement »). C'est le système de la **justice déléguée**. Il reste alors à mettre fin à la théorie du ministre-juge pour permettre au Conseil d'État d'être juge de l'activité administrative en premier ressort, sans avoir besoin au préalable d'adresser une demande au ministre compétent. Le pas est franchi avec l'arrêt *Cadot* de 1889 (CE, 13 décembre 1889) : désormais, tout recours peut être directement porté devant le Conseil d'État.

Cette naissance inattendue d'un juge spécialisé en matière administrative a précédé l'idée selon laquelle ces litiges particuliers devaient être réglés par des règles particulières. Autrement dit, la naissance du juge administratif a précédé celle du droit administratif.

La consécration d'un juge spécial a été accompagnée de la création du tribunal des conflits, juridiction chargée de trancher les conflits de compétence qui peuvent naître entre juge administratif et juge judiciaire. L'une des premières décisions de ce tribunal a été d'affirmer que les litiges en matière administrative devaient être réglés en application de règles particulières, dérogoires au droit commun (droit privé) : c'est le fameux arrêt *Blanco* (TC, 8 février 1873).



À RETENIR

TC, 8 février 1873, Blanco : l'affaire concernait une petite fille, la jeune Agnès Blanco, qui avait été renversée et blessée par un wagonnet d'une manufacture de tabac, gérée en régie (soit directement) par l'État. Le père avait saisi les juridictions judiciaires pour faire déclarer l'État civilement responsable du préjudice subi, sur le fondement des articles 1382 à 1384 du Code civil (responsabilité pour faute et responsabilité du fait d'autrui). Le conflit fut élevé par le préfet qui considérait que le juge judiciaire n'était pas compétent pour connaître de cette action.

Dans cette affaire, le tribunal des conflits a reconnu que le juge compétent était le juge administratif, après avoir posé dans son considérant de principe que « *la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier* ». Cette décision récuse ainsi l'application du droit privé aux rapports entre l'État et les particuliers et marque l'acte de naissance du droit administratif.

B Conséquences : les caractères du droit administratif

La solution posée par l'arrêt *Blanco* entraîne des conséquences qui impriment au droit administratif deux caractéristiques fondamentales. Il s'agit :

- d'un droit spécial, dérogame au droit privé ;
- d'un droit qui a été construit principalement par la jurisprudence.

Le caractère dérogame du droit administratif, qui en fait précisément un **droit autonome** propre à l'administration, est affirmé expressément par l'arrêt *Blanco* : en récusant l'application du droit privé, il fonde l'existence d'un droit différent. Le Tribunal des conflits ne précise pas quel est ce droit. La question se pose pourtant de savoir par quelles règles remplacer le Code civil. Le Tribunal des conflits se contente de faire référence à « des règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ».

Il s'ensuit que **c'est au juge administratif que revient la tâche de créer ces règles spéciales**. C'est pour cela que l'on affirme que le droit administratif est *fondamentalement* jurisprudentiel (c'est-à-dire dans ses fondements). On pourra mesurer la réalité de ces caractéristiques tout au long de cet ouvrage. Il convient cependant dès maintenant de les nuancer.

Le caractère dérogame du droit administratif ne doit pas être mal compris : il ne signifie ni qu'il s'agit d'un droit exclusif, ni d'un droit toujours différent du droit privé.

L'activité administrative est en effet régie pour partie par ce droit spécial, et pour partie par le droit privé (essentiellement le Code civil), notamment lorsque l'Administration agit comme un simple particulier (voir par exemple la notion de SPIC, fiche 5). Dans le premier cas, le contentieux relèvera du juge administratif, dans le second cas du juge judiciaire. **Dérogame ne signifie donc pas exclusif**. Ce caractère dérogame n'exclut pas non plus que le juge administratif puisse s'inspirer de règles édictées par le Code civil pour résoudre les litiges qui lui sont soumis, par exemple l'enrichissement sans cause.

Quant à son caractère fondamentalement jurisprudentiel, il se vérifie en ce qui concerne les grandes notions de cette matière qui ont été forgées par le juge

lui-même. Ainsi en va-t-il du service public, du contrat administratif, de l'acte administratif unilatéral, du domaine public, etc. Il est souvent dit que cette caractéristique aurait disparu aujourd'hui ou qu'elle n'existerait qu'à la marge, l'essentiel ayant été fait et le législateur ayant pris le relais par l'élaboration de différents codes. Ce serait cependant oublier que le juge administratif conserve un pouvoir normatif important (il crée régulièrement des règles nouvelles), mais aussi que le législateur reprend souvent des règles préalablement posées par la jurisprudence.



À RETENIR

Il existe ainsi schématiquement deux manières d'appréhender le droit administratif.

- Dans un sens large, il désigne l'ensemble des règles applicables aux activités administratives, qu'il s'agisse de règles propres à l'Administration ou de règles classiques de droit commun (droit privé).
- Dans un sens restreint, le droit administratif désigne seulement l'ensemble des règles particulières qui s'appliquent aux activités administratives.

Si la conception large du droit administratif donne une vision plus réaliste de l'ensemble de l'activité administrative, elle n'est pas celle classiquement retenue lorsque la matière est abordée à l'université, puisqu'elle conduirait à étudier également les règles du droit privé.

Il faudra donc ici comprendre le droit administratif comme étant **l'ensemble des règles spéciales applicables aux activités de l'administration.**

Identification de l'administration

FICHE
2

NOTIONS CLÉS

- ✓ Personnes morales de droit public
- ✓ Personnes morales de droit privé
- ✓ Autorités administratives
- ✓ Délégations de compétence

I. Les personnes morales

L'Administration est, avant toute chose, un **ensemble de personnes morales**. C'est ce que confirme l'article L. 100-3 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), même si la définition qu'il donne de l'Administration est incomplète et limitée au champ d'application du code.

Article L. 100-3 du CRPA

« Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par :

1° Administration : les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de Sécurité sociale ; [...] »

La personnalité morale est une **fiction juridique** qui vaut aussi bien en droit public qu'en droit privé (par exemple, une société, une association, un syndicat sont des personnes morales de droit privé). Une personne morale est une **entité abstraite** composée de personnes physiques et qui constitue à elle seule un **sujet de droit**, indépendamment des membres qui la composent. À ce titre, elle est **titulaire de droits et d'obligations** : elle peut prendre des actes juridiques en son propre nom

(actes unilatéraux ou contrats), être propriétaire de biens (patrimoine), exercer une action en justice ou, au contraire, en faire l'objet, etc. En droit administratif, l'enjeu est de taille d'un point de vue contentieux : la personnalité juridique va déterminer contre qui il faut agir et, souvent, à qui il faut demander des dommages et intérêts en cas de préjudice.



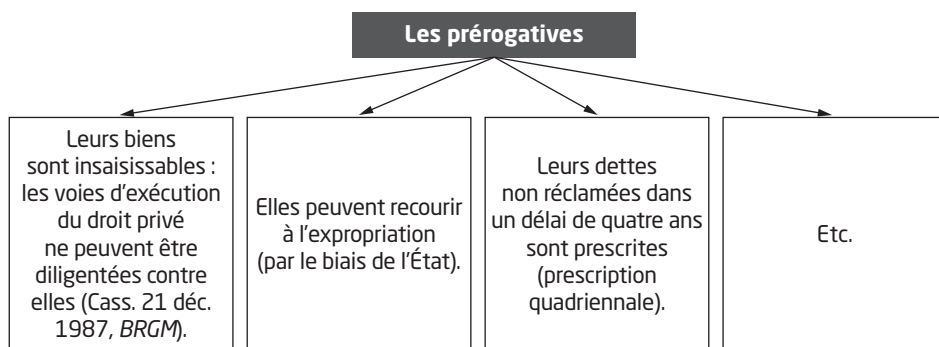
À RETENIR

Une personne morale est un groupement de personnes physiques titulaire de droits et d'obligations qui lui permettent d'exister sur la scène juridique.

Ces caractéristiques générales sont communes à toutes les personnes morales.

Il existe cependant des **différences de statut entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé**.

Figure 2.1 Prérogatives des personnes morales de droit public



Les personnes morales de droit public sont également soumises à certaines **contraintes** spécifiques : il leur est par exemple interdit de faire des libéralités (c'est-à-dire de vendre un bien à un prix inférieur à sa valeur), sauf si l'intérêt général le justifie, ou de recourir à l'arbitrage (CE, 13 déc. 1957, *Société nationale de vente des surplus*), sauf texte spécifique.

Il est donc important, lorsque l'on se retrouve face à une personne morale, de savoir si elle est de droit privé ou de droit public. D'autant que si l'Administration est composée de personnes morales de droit public, elle comporte aussi quelques personnes morales de droit privé.



À RETENIR

Les personnes morales de droit public se singularisent par les missions qu'elles remplissent, les prérogatives qu'elles détiennent et les règles auxquelles elles sont soumises. Néanmoins, il arrive que des personnes privées se voient confier les mêmes missions, pour lesquelles elles sont dotées de prérogatives spécifiques, et soient soumises aux mêmes règles que les personnes publiques. Elles doivent donc être envisagées comme faisant partie de l'Administration.

A Les personnes morales de droit public

L'Administration est aujourd'hui composée de plusieurs personnes publiques. Alors que, pendant longtemps, la situation était relativement simple, l'apparition progressive de nouvelles personnes publiques aboutit aujourd'hui à une certaine complexité.

La personne publique fondamentale est l'**État** : on dit qu'il détient la « compétence de sa compétence », c'est-à-dire qu'il peut déterminer lui-même sa compétence. Toutes les autres personnes publiques n'en sont que des prolongements, ce qui confère à l'État français son caractère unitaire.

Il en va ainsi évidemment des **collectivités territoriales** que sont les *communes*, les *départements* et les *régions*. S'y ajoutent des collectivités à statut particulier. La personnalité juridique leur a été reconnue dans le cadre de la décentralisation, afin de leur donner une certaine autonomie sur le plan administratif : elles sont ainsi des sujets de droit distincts de l'État, mais qui lui restent rattachées grâce au contrôle qu'il exerce sur elles.

À côté de l'État et des collectivités territoriales sont apparues progressivement d'autres personnes publiques spécialisées.

Tableau 2.1. Typologie des personnes morales de droit public

Personnes publiques spécialisées	Définitions	Exemples
Établissements publics (TC, 9 déc. 1899, <i>Association syndicale du Canal de Gignac</i>)	Personnes morales de droit public assumant une mission précise et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière	Auparavant : EDF, GDF, La Poste, SNCF Aujourd'hui : Pôle Emploi, universités, hôpitaux, etc.
Groupements d'intérêt public (GIP) Loi du 15 juillet 1982	Groupements constitués par une convention conclue entre une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé en vue d'exercer en commun une activité non lucrative déterminée	Institut national du cancer (GIP chargé de coordonner la recherche scientifique et la lutte contre le cancer)

Personnes publiques spécialisées	Définitions	Exemples
Personnes publiques <i>sui generis</i>	Personnes publiques qui ne relèvent d'aucune autre catégorie (<i>sui generis</i> signifiant « de son propre genre ») ; elles sont soumises à des règles spécifiques, différentes de celles qui régissent les autres catégories	La Banque de France
Autorités publiques indépendantes	Autorités administratives indépendantes qui disposent de la personnalité morale (voir II. A)	Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) Autorité des marchés financiers (AMF) Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) Haute autorité de santé (HAS) Médiateur national de l'énergie Haut conseil du commissariat aux comptes

B Les personnes morales de droit privé

Il arrive que des personnes morales de droit privé soient considérées comme appartenant à l'administration et se voient alors appliquer, pour partie, le droit administratif.

1. Identification

À l'origine, il existait une adéquation parfaite entre Administration et personne publique, c'est-à-dire que l'Administration n'était composée que de personnes publiques. Elles seules pouvaient en effet exercer des missions administratives, les personnes privées exerçant des activités purement privées.

Pourtant, certaines personnes privées s'étant vues confier progressivement des missions administratives, notamment des missions de service public, le juge administratif a été amené à les considérer comme faisant partie de l'administration (CE, 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection*).

Il faut évidemment qu'elles aient été habilitées en ce sens par une personne morale de droit public. Cette habilitation peut toutefois être implicite. Se pose alors la question de savoir comment identifier, parmi les personnes morales de droit privé, celles qui relèvent de l'administration. La jurisprudence n'a pas toujours été stable quant aux critères utilisés. Cette identification repose aujourd'hui sur **deux critères cumulatifs** (voir fiche 5).

La personne privée doit :

- se voir confier une **mission de service public** ;
- faire l'objet d'un **contrôle de la part de l'Administration**..

EXEMPLES

Les associations, sociétés, syndicats, ordres professionnels, fédérations sportives, caisses de Sécurité sociale, centres de lutte contre le cancer, etc. peuvent faire partie de l'administration.

2. Conséquences

La qualification de personne morale de droit privé chargée d'une mission administrative emporte des conséquences du point de vue du régime juridique applicable. Celui-ci est mixte :

- les **décisions** que ces personnes prennent *pour l'accomplissement du service public* qui leur est confié et *en vertu des prérogatives de puissance publique* dont elles disposent sont considérées comme de véritables **actes administratifs**. Ces actes sont régis par le droit administratif et relèvent du juge administratif (CE, 31 juill. 1942, *Monpeurt* ; 2 avr. 1943, *Bouguen*). Plus largement, ces personnes privées sont soumises à la légalité administrative, au régime des services publics et aux règles en matière de responsabilité administrative lorsque sont en cause l'accomplissement du service public et l'exercice de prérogatives de puissance publique ;
- à l'inverse, lorsque ni le service public ni la puissance publique ne sont en cause, ces personnes privées se voient appliquer le droit privé. Il en va ainsi par exemple en ce qui concerne leurs agents ou leurs contrats.

Ces solutions confirment ainsi que « l'essentiel dans le droit administratif est le service public qui est assuré et la puissance publique qui permet de l'assurer » (P. Delvolvé).

II. Les autorités administratives

Les tâches administratives sont exercées en pratique par des personnes physiques. Mais il n'existe pas, juridiquement, de personnes physiques de droit public : ces personnes physiques agissent toujours au nom d'une personne morale à laquelle elles sont rattachées. Les personnes morales de droit public comportent ainsi des milliers d'organes et emploient des centaines de milliers d'agents qui vont agir en son nom. Parmi eux, seuls certains sont qualifiés d'autorités administratives, mais leur identification peut parfois poser problème.

A Définition et distinctions

1. Définition

Une autorité administrative est un organe ou un agent qui a le **pouvoir d'édicter des actes juridiques**, unilatéraux ou contractuels, au nom de la personne morale qu'il représente.

C'est une notion importante car elle permet d'identifier, au sein de l'Administration, les organes ou agents dotés de compétences pour exercer le pouvoir administratif en prenant des actes qui engagent la personne publique et qui s'imposent à leurs destinataires. Ces actes pourront être déférés au juge administratif. Ce sont les textes ou la jurisprudence qui déterminent quels sont les organes ou agents dotés de cette faculté de prendre des décisions. Une autorité administrative détermine, fixe, décide, autorise, etc. Elle peut être individuelle ou collégiale.

EXEMPLE

Le président de la République, le Premier ministre, les ministres, les préfets, les maires, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les présidents d'université, etc.

Parmi les autorités administratives, certaines sont spécifiques : les autorités administratives indépendantes. Ce sont des organes indépendants du pouvoir politico-administratif. Elles ont été créées à partir des années 1970 et interviennent dans trois secteurs : la protection des libertés, les rapports entre administration et administrés, et la régulation économique. Certaines ont la personnalité morale. Une loi du 20 janvier 2017 en a fixé une liste.

Tableau 2.2. Liste fixée par la loi du 20 janvier 2017

Autorités publiques indépendantes (API)	Autorités administratives indépendantes (AAI)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	Autorité de la concurrence
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)
Autorité des marchés financiers (AMF)	Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)
Haute Autorité de santé (HAS)	Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Autorités publiques indépendantes (API)	Autorités administratives indépendantes (AAI)
Médiateur national de l'énergie	Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)
Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
	Commission de régulation de l'énergie (CRE)
	Commission du secret de la Défense nationale (CSDN)
	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)
	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
	Commission nationale du débat public (CNDP)
	Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)
	Défenseur des droits
	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)
	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

2. Distinctions

Le pouvoir de décision qui caractérise la notion d'autorité administrative permet de la distinguer de deux autres catégories.

- Les **agents** (fonctionnaires et agents contractuels) : ils ne disposent que d'attributions destinées à permettre l'**exécution des décisions** prises par les autorités

administratives. Ils ne disposent donc d'**aucune compétence**. Leurs tâches vont consister à conseiller les autorités administratives ou encore à préparer et appliquer les décisions prises.

- **Les divers organes et organismes consultatifs** : de nombreux organes sont institués pour faire des recommandations, des propositions ou pour rendre des avis avant l'adoption de toute décision (conseils, comités, commissions, etc.). Ils participent ainsi au processus de décision sans pour autant être les auteurs de la décision. Ils ne sont donc pas, en principe, considérés comme des autorités administratives.

B Difficultés d'identification

Ces difficultés sont de deux ordres.

- Certains agents se voient parfois déléguer des compétences et deviennent ainsi de véritables autorités administratives.
- Certaines autorités qui ne dépendent pourtant pas du pouvoir exécutif exercent parfois une fonction administrative.

1. Les délégations de compétence

Si toutes les autorités administratives doivent en principe exercer leur compétence, l'ampleur des tâches à exercer les conduit en pratique à confier une partie de leur pouvoir à un agent subordonné. Celui-ci devient alors une véritable autorité administrative.

La délégation de compétence est **strictement encadrée**. Elle doit :

- être **autorisée par un texte** ;
- ne **porter que sur une partie de la compétence** détenue par l'autorité administrative ;
- être **précise et expresse**.

ATTENTION

Il faut distinguer **délégation de compétence** et **délégation de signature**. Dans le premier cas, le délégant se dessaisit complètement d'une partie de sa compétence ; le délégataire devient l'auteur des décisions prises. Dans le second cas, l'autorité qui délègue demeure l'auteur de la décision même si ce n'est pas elle qui la signe formellement.

2. La dualité fonctionnelle

Certaines autorités exercent une fonction principale qui n'est pas de nature administrative. C'est le cas des autorités de l'État qui exercent des fonctions législatives et juridictionnelles (voire diplomatiques).

Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent faire l'objet d'un dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire assurer en plus de leur fonction principale des fonctions de nature administrative (au titre desquelles elles prennent des décisions). On trouve ainsi :

- des autorités qui exercent à la fois **une fonction administrative et une fonction juridictionnelle** : par exemple, le Conseil national de l'ordre des médecins agit en tant qu'autorité administrative lorsqu'il se prononce sur l'inscription des praticiens au tableau de l'ordre (décisions administratives) et en tant qu'autorité juridictionnelle lorsqu'il exerce à leur encontre des poursuites disciplinaires (décisions juridictionnelles) ;
- des autorités qui exercent à la fois **une fonction administrative et une fonction législative** : il en va ainsi des assemblées parlementaires qui, lorsqu'elles votent les lois, agissent comme des autorités législatives (actes législatifs insusceptibles d'être contestés devant le juge administratif), mais qui peuvent aussi agir comme des autorités administratives lorsqu'elles passent des contrats pour faire installer des équipements dans l'hémicycle (CE, Ass., 5 mars 1999, *président de l'Assemblée nationale*).

Choisissez, parmi les propositions suivantes, la ou les bonne(s) réponse(s).

1. Qu'est-ce qu'une personne morale ?
 - a. Une fiction juridique qui permet de reconnaître des droits et des obligations à des personnes physiques.
 - b. Une entité abstraite composée de personnes physiques.
 - c. Un groupement de personnes physiques qui détient des droits et des obligations, et qui existe juridiquement en tant que tel, indépendamment des membres qui le composent.
2. En quoi la personnalité morale diffère-t-elle selon qu'elle est de droit public ou de droit privé ?
 - a. Les personnes publiques n'ont pas les mêmes missions que les personnes privées.
 - b. Le statut des personnes publiques est à la fois plus avantageux et contraignant : elles sont soumises à des sujétions particulières et bénéficient de prérogatives exorbitantes.
 - c. Le droit applicable aux personnes publiques est le droit administratif, tandis que les personnes privées doivent respecter le droit privé.
3. Qu'est-ce qu'une personne publique spécialisée ?
 - a. Une personne publique instituée pour exercer une mission spécifique.
 - b. Une personne publique soumise à un régime juridique spécial et unique.
 - c. Une personne publique qui n'a pas « la compétence de sa compétence ».
4. Quelles sont les personnes privées qui font partie de l'administration ?
 - a. Celles qui aident les personnes publiques à exercer une mission de service public.
 - b. Celles à qui une personne publique confie une mission de service public et qui détient pour ce faire des prérogatives de puissance publique.
 - c. Celles qui ont conclu un contrat avec une personne publique.
5. Qu'est-ce qu'une autorité administrative ?
 - a. Une autorité qui relève du gouvernement : président de la République, Premier ministre, ministres et préfets.
 - b. Tout agent ou organe qui fait partie de l'Administration.
 - c. Tout agent ou organe qui peut édicter des actes juridiques.
6. Un préfet a délégué sa signature à un sous-préfet pour les demandes de titre de séjour des étrangers. Un refus de titre de séjour signé par le sous-préfet peut-il être contesté devant le juge administratif ?
 - a. Non, car le sous-préfet n'est pas une autorité administrative.
 - b. Oui, car la délégation de signature n'a aucune incidence sur la compétence du préfet, lequel est considéré comme étant l'auteur de la décision.
 - c. Non, car le préfet n'a pas le droit de déléguer sa signature.

EXERCICE

Rédigez une problématique et un plan détaillé pour le sujet de dissertation suivant : « Le droit administratif et les personnes privées ».

CORRIGÉS DES QCM

1. **c.** Il s'agit de la définition d'une personne morale : une entité abstraite composée de personnes physiques à qui est reconnue la qualité de sujet de droit. À ce titre, la personne morale est titulaire de droits et d'obligations.
2. **b.** Les personnes privées peuvent parfois se voir confier des missions de service public ; le droit privé trouve ainsi parfois à s'appliquer à des personnes publiques. La différence réside dans le fait que les personnes publiques détiennent des prérogatives exorbitantes (biens insaisissables, possibilité d'exproprier, prescription quadriennale, etc.) et sont soumises à des contraintes spécifiques (interdiction de l'arbitrage et des libéralités).
3. **a.** Toutes les personnes publiques autres que l'État et les collectivités territoriales sont dites spécialisées (établissements publics, GIP, personnes publiques *sui generis*) dans la mesure où elles ont vocation à exercer une mission spécifique. Leurs compétences sont limitées à l'exercice de cette mission.
4. **b.** Deux critères permettent d'identifier une personne privée faisant partie de l'administration : l'existence d'une mission de service public en vertu de laquelle lui sont conférées des prérogatives de puissance publique.
5. **c.** Le pouvoir de prendre une décision est le critère qui permet d'identifier une autorité administrative.
6. **b.** Le préfet est l'autorité administrative compétente en matière de droit des étrangers. Les actes qu'il prend dans cette matière - y compris en cas de délégation autorisée de signature ou compétence - peuvent donc être contestés devant le juge.

CORRIGÉ DE L'EXERCICE

Problématique : la qualité de personne privée est-elle un obstacle à l'application du droit administratif ?

Plan :

I. L'inclusion des personnes privées dans le champ du droit administratif

Les personnes privées peuvent relever du droit administratif dès lors qu'elles exercent matériellement une mission « administrative ». Il s'agit là du critère matériel de définition du droit administratif. Mais le critère organique ne disparaît pour autant pas : la personne privée doit avoir été habilitée par une personne publique.

A. La participation matérielle à une mission administrative

Si, pendant longtemps, le droit administratif paraissait réservé aux personnes publiques, le Conseil d'État a fini par admettre que des personnes privées pouvaient exercer des missions administratives (CE, 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et protection*), et plus précisément des missions de service public (satisfaction des besoins d'intérêt général). Mentionner des exemples.

Est ainsi consacrée une conception matérielle de l'administration et donc du droit administratif.

Le droit administratif n'est pas le droit applicable aux seules personnes publiques : le juge s'intéresse à l'activité exercée (critère matériel) et non à la qualité de la personne qui exerce cette activité (critère organique).

Pour autant, le critère organique ne disparaît pas totalement : derrière la personne privée se cache en réalité toujours une personne publique.

B. Le rattachement organique à une personne publique

Ce rattachement apparaît à travers l'idée selon laquelle la personne privée doit s'être vue confier la mission de service public qu'elle exerce. Elle doit avoir été habilitée, explicitement ou implicitement, par une personne morale de droit public.

Précision : cette sous-partie pourrait être développée grâce à quelques éléments des fiches 5 et 6 relatives au service public. À ce stade, il faut cependant se contenter de ce que l'on sait.

II. L'application du droit administratif à l'action des personnes privées

Le fait qu'une personne privée entre dans le champ d'application du droit administratif ne signifie pas que le droit administratif lui est automatiquement applicable. Il existe en effet des conditions à cette application, si bien que celle-ci n'est pas totale : une partie de l'action des personnes privées reste soumise aux règles de droit privé.

A. Une application conditionnée

Il faut certes que la personne privée se soit vue confier une mission de service public, mais elle doit aussi être dotée de prérogatives de puissance publique.

En effet, « l'essentiel dans le droit administratif est le service public qui est assuré et la puissance publique qui permet de l'assurer » (P. Delvolvé). Cela explique que les règles applicables aux personnes privées relèvent tantôt du droit administratif, tantôt du droit privé.

B. Une application partielle

Lorsque sont en cause l'accomplissement du service public et l'exercice de prérogatives de puissance publique, les personnes privées sont soumises aux règles du droit administratif. Les décisions qu'elles prennent sont alors considérées comme de véritables actes administratifs (CE, 31 juill. 1942, *Monpeurt* ; 2 avr. 1943, *Bouguen*).

En revanche, lorsque ni le service public ni la puissance publique ne sont en cause, le droit applicable est le droit privé. C'est par exemple le cas concernant les employés de la personne privée.

DROIT ADMINISTRATIF

Clair, accessible et parfaitement à jour des dernières réformes, cet outil de révision et d'entraînement est idéal pour le cours de droit administratif. **Composé de 19 fiches**, il se concentre sur les principales notions à connaître et leurs implications :

- ➔ **le droit administratif et l'administration** : définition et identification ;
- ➔ **les buts et les moyens de l'action administrative** : police administrative, service public, acte administratif unilatéral, contrat administratif ;
- ➔ **les limites de l'action administrative** : le principe de légalité, le principe de responsabilité et les principaux recours contentieux.

Ce livre est particulièrement adapté si vous étudiez à l'université (droit, AES...) ou si vous vous initiez à la matière :

- nombreux exemples, tableaux et schémas ;
- exercices de fin de fiche (QCM et exercices d'application), avec des corrections détaillées ;
- une méthodologie complète sur les principaux types d'examens.

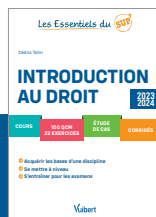
Les étudiants ont aimé

« Tout ce dont nous avons besoin pour apprendre le cours et l'appliquer. »

« Fait pour des étudiants. »

« Très proche de mes cours. »

Dans la même collection



ISBN : 978-2-311-41174-4



17,90 €

www.Yuibert.fr

