Yves Gaudemet

DROIT ADMINISTRATIF

24e édition



Yves Gaudemet

Membre de l'Institut Professeur émérite de l'Université de droit de Paris-Panthéon-Assas

DROIT ADMINISTRATIF

24^e édition





© 2022, LGDJ, Lextenso 1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex www.lgdj-editions.fr

ISBN: 978-2-275-10232-0 • ISSN 0990-3909

Avertissement de la vingt-quatrième édition

Au rythme des éditions successives de ce manuel de droit administratif, on a cherché, tout en lui conservant son caractère d'instrument d'initiation général au droit administratif notamment dans le cadre universitaire, à ajouter à cette utilité première une autre utilité voisine mais différente et de l'y adapter par des changements et adjonctions appropriés. Il a paru qu'une présentation synthétique mais complète du droit administratif, pouvait être utile à la préparation des divers et nombreux concours administratifs dans le cadre des Instituts d'administration générale, des Instituts d'études judiciaires, des Écoles de formation des avocats, de nombreuses Écoles spécialisées, ou encore d'autres concours ou sélections. Toutes ces formations, tous ces concours comportent des programmes dans lesquels figurent les institutions administratives et les principaux chapitres du droit administratif. Si ces programmes diffèrent sur certains points, de l'un à l'autre, ils présentent une grande majorité de parties communes.

C'est en fonction d'eux que le contenu de ce manuel a été conçu et a été régulièrement remanié, afin de couvrir la totalité de la partie administrative des programmes en question. Ce qui a conduit, sans modifier l'allure générale de l'ouvrage, à traiter de chaque question dans l'esprit que l'on vient de dire et à procéder à un certain nombre d'adjonctions, attentif cependant à conserver une présentation synthétique de la matière, propre à la connaissance et à la compréhension de l'ensemble du droit administratif. Il a fallu ainsi procéder au fil des éditions, par la force des choses et parce que la matière a considérablement évolué (en se compliquant), non seulement à des ajouts, mais aussi à des réaménagements importants touchant souvent au fond des questions abordées.

À cet égard, l'insertion toujours plus étroite et exigeante du droit administratif français dans le droit de l'Union européenne, droit primaire des traités, droit dérivé et jurisprudence de la cour de l'Union européenne, a profondément modifié celui-là, désormais régi par un système de sources qui débordent parfois et entendent subordonner le droit national, faisant par ailleurs une part toujours plus importante aux activités de régulation.

Car la physionomie du droit administratif a changé : à l'exclusivité de l'État succèdent de plus en plus des procédés désignés de façon imprécise comme de « gouvernance » ou de régulation, engendrant une dispersion des sources de la légalité et une forme de distribution des activités de l'État en autant d'autorités administratives ou autorités publiques indépendantes. L'avènement d'un droit, (trop) souvent « droit souple » de la régulation, distinct de la police et du service public, l'importance prise par les activités de régulation notamment dans le domaine économique, tout cela justifiait qu'un titre entier soit consacré à ces questions.

De la même façon, il fallait rendre compte, au titre des institutions administratives centrales, de la place considérable prise par le conseil d'État, cour suprême d'un ordre juridictionnel reconnu par la Constitution à l'égal du juge judiciaire, très étroitement associé au processus législatif qu'il s'agisse des nombreuses ordonnances ou des lois formelles, exerçant directement, soit en tant que corps, soit par ses membres, des fonctions essentielles dans l'ensemble des structures administratives de l'État et des autorités indépendantes.

Dans cette actualisation, dans ces remaniements, il y a comme un devoir d'état dû à nos lecteurs; mais qui ne dispense pas de s'efforcer de rester fidèle à la doctrine, à la méthode et aux exceptionnelles qualités de clarté d'André de Laubadère, premier auteur de ce manuel il y a plus d'un demi-siècle et qui fut et demeure un des très grands Maîtres du droit administratif français.

Yves Gaudemet Paris, 2022

Sommaire

Introduction	21
PREMIÈRE PARTIE – LES BASES DU DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS	
§ 1. L'originalité du système français § 2. Le libéralisme dans le système français	25 26
TITRE 1. Le régime administratif	29
Chapitre 1. Le droit administratif	31
Section 1. Le droit administratif est un droit autonome	31
§ 1. Manifestation de l'autonomie du droit administratif	31
§ 2. Sens de l'autonomie du droit administratif	32
§ 3. Principe d'autonomie du droit administratif	32
Section 2. Le droit administratif français est d'origine	
essentiellement jurisprudentiel	35
§ 1. Le droit écrit	35
§ 2. La jurisprudence	37
§ 3. La codification	38
Section 3. Le droit administratif français est un droit évolutif	40
Chapitre 2. L'objet et le critère du droit administratif	43
Section 1. Évolution historique	44
§ 1. Le critère de la puissance publique	44
§ 2. Heurs et malheurs du critère du service public	45
Section 2. État actuel de la question	49
§ 1. Déclin de la notion de service public	49
§ 2. Recherche de constructions nouvelles	50
§ 3. Éléments de conclusion	50
Section 3. Aspects de droit de l'Union européenne § 1. La mise en œuvre du droit de l'Union européenne par le droit	53
administratif	54
§ 2. Service public et droit de l'Union européenne	55
Chapitre 3. La juridiction administrative	61
Section 1. Origine et historique de la juridiction administrative :	
du rejet du juge à la reconnaissance d'un ordre de juridiction	61
§ 1. Les interprétations du principe de la séparation des pouvoirs	62
§ 2. Les raisons de l'interprétation française	63
	7

§ 3. Les étapes de la formation de la juridiction administrative § 4. La justification actuelle de la juridiction administrative	64 66
Section 2. L'organisation de la juridiction administrative	71 72 73 80 82 84 85
Section 3. La compétence de la juridiction administrative § 1. Le mécanisme de la répartition des compétences § 2. Le contenu de la répartition des compétences	92 92 97
Section 4. Caractères de la justice administrative	100
Les recours contentieux	111
avec la justice	111
§ 2. Les recours devant les juridictions administratives	116
§ 3. La procédure devant la juridiction administrative	121
Chapitre 4. Le conseil d'État et les institutions	125
Section 1. Les fonctions du conseil d'État dans l'histoire ;	
bref rappel	125
Section 2. Les fonctions du conseil d'État sous la V ^e République	126
Section 3. La fonction législative du conseil d'État	127
Section 4. De quelques questions qui peuvent se poser	130
§ 1. Impartialité et indépendance	130
§ 2. Séparation des pouvoirs	132
TTRE 2. Le principe de la légalité	133
Chapitre 1. Analyse du principe de la légalité administrative	135
Section 1. Les sources de la légalité	135
§ 1. Les sources écrites de la légalité	135
§ 2. Les sources non écrites de la légalité : l'élargissement	
de la catégorie des principes généraux du droit ;	
les principes fondamentaux reconnus par les lois	
de la République ; les principes et objectifs de valeur	
constitutionnelle	144
Section 2. Les modalités de l'illégalité	147

Chapitre 2. Les correctifs exceptionnels du principe de la légalité	51
	51
	51 51
	53
Section 2. Théorie des actes de gouvernement 19	54
9	54
5	54
§ 3. Domaine des actes de gouvernement	55
Chapitre 3. Les sanctions du principe de la légalité 19	59
	59
· ·	59
•	61
3 · · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	61
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	61
§ 2. Modalités du contrôle juridictionnel	63
	65
	68
	69
~	71
•	82
§ 4. La décision du juge dans le recours pour excès de pouvoir 19	93
TITRE 3. La responsabilité de la puissance publique 19	95
Chapitre 1. Responsabilité personnelle de l'agent	
et responsabilité de l'administration	97
	97
§ 1. Le principe de la distinction de la faute personnelle et de la faute	
	97
	99 00
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	
	03
	05
3	06
3 · · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	06
§ 2. Nature du fait dommageable : responsabilité pour faute et responsabilité sans faute	80
·	17

DROIT ADMINISTRATIF

Section 2. La réparation § 1. Réparations forfaitaires § 2. Charge de la réparation Section 3. Les régimes législatifs particuliers § 1. Régimes législatifs de responsabilité élargie § 2. Régimes législatifs de substitution de responsabilité	224 224 225 226 226 230
DEUXIÈME PARTIE – L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE	
TITRE 1. Principes d'organisation administrative	239
Chapitre 1. Décentralisation et déconcentration	241
entre personnes publiques	241
§ 1. Les éléments constitutifs de la décentralisation§ 2. Modalités : décentralisation territoriale et décentralisation	241
par service§ 3. Les autorités administratives et les autorités publiques	246
indépendantes	247
§ 4. Décentralisation et fédéralisme	252
publique	254
§ 1. Éléments constitutifs	254
§ 2. Régime juridique	254
Section 3. Détermination des circonscriptions et choix des agents	255
§ 1. Les circonscriptions	255
§ 2. Les agents	256
Chapitre 2. Signification de la décentralisation	
et de la déconcentration	257
Section 1. Valeur pratique de la décentralisation	257
§ 1. Fondement politique	258
§ 2. Fondement administratif	258
Section 2. Portée pratique et mesure de la décentralisation	
et de la déconcentration	259
TITRE 2. L'administration locale française	261
Chapitre 1. Formation et évolution historique	263
Section 1. La Révolution	263
Section 2. L'an VIII	264
Section 3. L'évolution depuis l'an VIII	265

Section 4. Les réformes de décentralisation des lois de 1982-1983 § 1. Les structures § 2. Les contrôles § 3. Les compétences	267 267 269 270
Section 5. La révision constitutionnelle de 2003	271
Section 6. Les réformes des collectivités locales des années 2010 . § 1. Les lois du 16 décembre 2010, 17 mai 2013 et 27 janvier 2014 § 2. Les lois du 16 janvier 2015, du 7 août 2015 et du 8 novembre 2016	272 273
§ 3. La loi sur le Grand Paris	275 275
Section 7. Les nouvelles réformes des collectivités territoriales	275
§ 1. Aspects institutionnels et statutaires § 2. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie	276
locale et à la proximité de l'action publique § 3. La loi dite « loi 3D », décentralisation, différenciation et déconcentration	278 278
	2/0
Chapitre 2. Description des principales collectivités	
territoriales	281
Section 1. La région	281
§ 1. Le débat du régionalisme § 2. La réforme de 1964	281 283
§ 3. Le projet de 1969	283
§ 4. La réforme de 1972	284
§ 5. Les réformes de 1982-2003-2015	285
Section 2. Le département et la commune	287
§ 1. Caractères généraux	288
§ 2. Les autorités administratives	292
§ 3. Les contrôles	300
Section 3. Le régime spécial des collectivités parisiennes § 1. Le régime antérieur à 1964	303 304
§ 2. Le régime de la loi du 10 juillet 1964	304
§ 3. Le statut issu des lois de 1975-1976	305
§ 4. Les réformes de 1982	306
§ 5. Le Grand Paris	309
Section 4. Les groupements de collectivités locales	311
§ 1. Historique	311
§ 2. Sources actuelles	313
§ 3. Principes de l'intercommunalité et structures nouvelles	314
§ 4. Chiffres – Le développement de la coopération intercommunale .	317
Section 5. Les collectivités locales d'outre-mer	318

· ·				
TRATSTEME	PARTIF _	Ι 'ΔCΤΤΩΝ	DF I'ADI	MINISTRATION
LICOTATELIE	I VIVITE -	F VCITOIA		HOTIVALION

TITRE 1. Les moyens d'action de l'administration	327
SOUS-TITRE 1. Les actes unilatéraux de l'administration	329
Chapitre 1. Le pouvoir réglementaire	331
Section 1. Le pouvoir réglementaire du gouvernement	331 332
et du règlement § 3. Régime juridique des règlements : premier ministre et président de la République	337 338
Section 2. Le pouvoir réglementaire des autres autorités administratives	340 340 340
Chapitre 2. Théorie générale de l'acte administratif unilatéral .	343
Section 1. Caractères de l'acte administratif unilatéral § 1. Aspect organique : l'auteur de l'acte administratif unilatéral § 2. La forme de l'acte administratif	343 343 344 345
Section 2. L'entrée en vigueur des actes administratifs unilatéraux § 1. Règles générales	349 349 350
Section 3. L'exécution des actes administratifs unilatéraux § 1. Sanctions pénales	351 351 352 352
§ 4. L'exécution par voie de justice	353 354
§ 1. La construction jurisprudentielle§ 2. La codification du code des relations entre le public	354
et l'administration SOUS-TITRE 2. Le procédé contractuel : théorie des contrats	358
administratifs	361
Chapitre 1. Contrat administratif et contrat de droit privé Section 1. Le contrat administratif n'est pas né contrat	363 363

Section 2. Réification du contrat administratif	364
Section 3. Limites à l'effet relatif du contrat	365
Section 4. Accord de volontés ou exercice d'une compétence	365
Chapitre 2. Identification et identité des contrats	
administratifs	367
Section 1. Identification des contrats administratifs	368
§ 1. Contrats administratifs par détermination de la loi	368
§ 2. Critères jurisprudentiels	368
Section 2. Identité des principaux contrats administratifs	373
§ 1. Les marchés publics	373
§ 2. Les contrats globaux et les marchés de partenariat	374
§ 3. Des conventions de délégation de service public aux concessions	376
§ 4. Les contrats d'occupation du domaine public	378
§ 5. L'offre de concours	379
Chapitre 3. Le régime juridique des contrats administratifs	381
Section 1. Les sources du droit des contrats administratifs	381
§ 1. Les opérations de codification	382
§ 2. Loi et règlement comme sources du droit des contrats	
administratifs	383
Section 2. La conclusion des contrats administratifs	384
§ 1. Le régime en vigueur avant le code de 2001	385
§ 2. Les codes des marchés publics de 2001 à 2006	387
§ 3. Le code de la commande publique de 2018	389
Section 3. L'exécution des contrats administratifs	393
§ 1. Les obligations du cocontractant	393
§ 2. Les droits du cocontractant	396
§ 3. Les pouvoirs exorbitants de l'administration	397
Section 4. Du contrat à la contractualisation	399
TITRE 2. Les fins de l'action de l'administration	401
SOUS-TITRE 1. La police administrative	403
Chapitre 1. Définition du pouvoir de police	405
Section 1. Critère du pouvoir de police	405
Section 2. Distinctions	406
§ 1. Police administrative et police judiciaire	406
§ 2. Police administrative générale et polices spéciales	407
§ 3. Pouvoir de police et personnel de police	407

Chapitre 2. Les titulaires du pouvoir de police	409
Section 1. Le Premier ministre	409
Section 2. Le président du conseil départemental	410
Section 3. Le préfet	410
Section 4. Le maire	411
§ 1. Compétences du maire	411
§ 2. Communes à police étatisée	412
§ 3. Personnel de police municipal	412 413
Chapitre 3. Les limites du pouvoir de police	415
Section 1. Le contrôle du but de police	416
Section 2. Le contrôle des motifs de police	417
Section 3. Le contrôle des moyens de police	418
Chapitre 4. Les aggravations exceptionnelles des régimes	
de policede police	419
Section 1. Les régimes généraux législatifs	419
Section 2. Le régime de l'état de siège (L. 9 août 1849	
et 3 avril 1878)	420
§ 1. Compétences	420
§ 2. Pouvoirs exceptionnels	420
§ 3. Compétence des tribunaux militaires	421
Section 3. Le régime de l'état d'urgence (L. 3 avril 1955)	421
Section 4. L'état d'urgence sanitaire	422
Section 5. La théorie jurisprudentielle des pouvoirs de guerre	/0/
et des circonstances exceptionnelles	424
SOUS-TITRE 2. Les services publics	425
Chapitre 1. Les modes de gestion des services publics	427
Section 1. Les services publics à gestion publique	428
§ 1. Le service public en régie	428
§ 2. L'établissement public	430
publics	439
Section 2. La gestion des services publics par des personnes	
privées	442
§ 1. De la délégation de service public au nouveau droit	
des concessions	442

§ 2. La gestion des services publics par les organismes privés	
en dehors d'un contrat	453
§ 3. La gestion des services publics par des entreprises de droit privé	
contrôlées par les personnes publiques	454
Chapitre 2. Le fonctionnement du service public	463
Section 1. L'usager des services publics administratifs	464
§ 1. Situation juridique	464
§ 2. Contentieux	464
Section 2. L'usager des services publics industriels	
ou commerciaux	465
§ 1. Situation juridique	465
§ 2. Contentieux	465
§ 3. Droit de l'administration de modifier la situation de l'usager	467
SOUS-TITRE 3. La régulation comme nouveau mode	
d'administration	469
Section 1. Identité de la régulation	470
Section 2. Définition de la régulation	472
§ 1. La régulation des marchés : la notion matérielle de régulation	472
§ 2. La régulation au sens formel : la régulation au sens large	474
Section 3. Le contentieux des actes de réqulation	476
5	
QUATRIÈME PARTIE – LA FONCTION PUBLIQUE	
Chapitre 1. Fonctionnaires et agents publics	489
Section 1. Définition de l'agent public	490
§ 1. L'agent public, employé d'une personne publique	491
§ 2. Les agents publics des services publics administratifs	492
§ 3. La situation des agents des services publics industriels	
et commerciaux	493
Section 2. Définition et critère du fonctionnaire	
Autres catégories d'agents publics	495
§ 1. Définition du fonctionnaire	495
§ 2. Les agents non titulaires	497
Section 3. Fonction publique et droit de l'Union européenne	503
Chapitre 2. Nature juridique de la situation de l'agent public	507
Section 1. Une situation légale et réglementaire du fonctionnaire .	507
§ 1. Historique	507
§ 2. Droit actuel	508

Section 2. Cas des agents publics non fonctionnaires	508
Section 3. Principales conséquences de la situation juridique	
du fonctionnaire	509
§ 1. La nature juridique de l'acte de nomination	509
§ 2. Les caractéristiques juridiques de la rémunération	
du fonctionnaire	510
Chapitre 3. Le régime juridique de la fonction publique	515
Section 1. L'organisation générale de la fonction publique	518
§ 1. Organes centraux	518
§ 2. Organes internes	520
Section 2. La carrière du fonctionnaire	522
§ 1. Recrutement	522
§ 2. Avancement	524
§ 3. Cessation définitive des fonctions	524
Section 3. Les obligations générales des fonctionnaires	525
Section 4. Le fonctionnaire et les libertés publiques	528
§ 1. La liberté d'opinion	529
§ 2. La liberté de groupement	529
§ 3. Le droit de grève	530
Section 5. La répression disciplinaire	532
§ 1. Nature de la répression disciplinaire	532
§ 2. Les fautes disciplinaires	533
§ 3. Les sanctions disciplinaires	533
§ 4. La procédure disciplinaire	534
§ 5. La question de la prescription de l'action disciplinaire	534
CINQUIÈME PARTIE – LES BIENS PUBLICS	
TITRE 1. Le droit de la propriété publique	541
SOUS-TITRE 1. La notion de propriété publique	543
Section 1. L'affirmation d'un droit de propriété des personnes	
publiques sur leurs biens	544
§ 1. Arguments dans le sens de la propriété	544
§ 2. Consécration de la propriété publique par le code	
du 21 avril 2006	545
Section 2. Le régime de la propriété publique	549
§ 1. L'incessibilité à vil prix de la propriété publique	550
§ 2. L'insaisissabilité des biens publics	552

SOUS-TITRE 2. Les propriétés publiques: Domaine public –				
Domaine privé	555			
Chapitre 1. La distinction du domaine public et du domaine				
privé	557			
Section 1. Origine de la distinction du domaine public				
et du domaine privé	558			
§ 1. L'héritage de l'Ancien Régime § 2. La systématisation doctrinale depuis le xIX ^e siècle	558 559			
Section 2. Critère actuel de la distinction du domaine public	223			
et du domaine privé	561			
§ 1. Critère général	561			
§ 2. Qualifications légales spéciales	564			
§ 3. Mise en œuvre de la distinction du domaine public et du domaine				
privé	565			
Chapitre 2. Les biens du domaine public	567			
Section 1. La propriété des collectivités publiques sur les biens				
de leur domaine public	568			
§ 1. La propriété d'une personne publique : condition				
de la domanialité publique	568			
§ 2. Les personnes publiques propriétaires de dépendances du domaine public	569			
Section 2. L'affectation des biens du domaine public	509			
à une utilité publique	572			
§ 1. La domanialité publique résultant de l'affectation à l'usage direct	J, L			
du public	573			
§ 2. La domanialité publique résultant de l'affectation aux services				
publics	575			
Chapitre 3. Les biens du domaine privé	581			
Section 1. Le domaine privé en général	581			
§ 1. Domaine privé par absence des critères de la domanialité				
publique	581			
§ 2. Domaine privé par détermination de la loi	582			
Section 2. Le cas des forêts	584			
SOUS-TITRE 3. Le régime juridique du domaine public	587			
Chapitre 1. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine				
public	591			
Section 1. L'inaliénabilité du domaine public	591			
§ 1. Origine	591			
	17			

§ 2. La règle actuelle d'inaliénabilité : expression et autorité	592
Section 2. L'imprescriptibilité du domaine public	603
Chapitre 2. Les utilisations du domaine public	605
Section 1. Classifications	605
§ 1. Usage commun et utilisations privatives	605
§ 2. Usage normal et utilisations compatibles	605
§ 3. Combinaisons	606
Section 2. Pouvoirs de l'administration et droits des administrés	606
§ 1. Droits déterminés par l'affectation et l'usage fait du domaine	606
§ 2. Élargissement des pouvoirs de l'administration	607
§ 3. Absence de principe de gratuité du domaine public	608
Section 3. Situation juridique des usagers du domaine public § 1. Situation légale et réglementaire ou situation contractuelle ?	609 609
§ 2. Situation de droit public ou de droit privé?	609
3 2. Situation de dioit public ou de dioit prive :	009
TITRE 2. L'expropriation pour cause d'utilité publique	611
Chapitre 1. Les conditions d'emploi de l'expropriation	613
Section 1. Les titulaires du pouvoir d'exproprier	613
Section 2. Les biens susceptibles d'expropriation	614
Section 3. Les buts légitimes de l'expropriation : la notion d'utilité	
publique	614
§ 1. L'expropriation limitée à la constitution du domaine public	
ou à la réalisation d'un ouvrage public	615
§ 2. L'expropriation étendue à la notion d'intérêt général	615
Section 4. Les bénéficiaires de l'expropriation	617
Chapitre 2. La procédure de l'expropriation	619
Section 1. La phase administrative	620
§ 1. L'enquête préalable	620
§ 2. La commission du débat public et la participation du public	
en matière environnementale	621
§ 3. La déclaration d'utilité publique § 4. La déclaration de projet	624 625
§ 5. L'arrêté de cessibilité	626
Section 2. La phase judiciaire	626
§ 1. L'ordonnance d'expropriation	626
§ 2. La fixation de l'indemnité	627
§ 3. Issue de l'expropriation	628
§ 4. Droit de rétrocession et indemnisation	628

TITRE 3. Les travaux publics			
Chapitre 1. La notion de travail public	635		
Section 1. Un travail immobilier	635		
Section 2. Un travail dans l'intérêt général	636		
Section 3. Un travail pour le compte d'une personne publique	637		
Section 4. Le caractère extensif de la notion de travail public	638		
Section 5. La notion d'ouvrage public	639		
Chapitre 2. Le régime des travaux publics	643		
Section 1. Les modes d'exécution des travaux publics § 1. La régie § 2. La concession § 3. Le marché ou entreprise	643 643 644		
Section 2. Les prérogatives de l'administration dans l'exécution des travaux publics	644 645 646		
Section 3. Les responsabilités de l'administration à l'occasion des travaux publics (renvoi)	647		
Section 4. Le contentieux des travaux publics	647		
Index alphabétique des matières	6/0		