

DROIT ADMINISTRATIF

Introduction Générale.....	2
A. Droit privé/ droit public.....	2
B. L'ordre administratif.....	3
I. L'organisation de l'administration	4
A. Les personnes administratives territoriales	5
1. L'Etat	5
2. Collectivités territoriale.....	6
B. Les personne administratives spéciales.....	6
1. Les établissements publics	6
2. Les autres personnes administratives spéciales.....	7
II. L'activité de l'administration	7
A. Les fonctions sociales de l'administration	7
1. La mission de service public	7
2. La mission de police administrative.....	7
B. La fonction normative de l'administration	7
1. Les actes administratifs unilatéraux	7
2. Les contrats administratifs	9
III. Le contrôle de l'administration.....	10
A. Le principe de légalité	10
1. Les règles écrites	10
2. Les règles non écrites	11
3. L'application du principe de légalité	11
B. Le principe de responsabilité.....	12
1. Faute DU service	12
2. Faute DE service	12

Introduction Générale

Le droit et la morale sont des domaines voisins (voire mêlés pour les Etats religieux). Pour les pays démocratiques, le droit est séparé de la morale. La différence se trouve dans la séparation du spirituel et du temporel. Le droit est sanctionné par l'Etat, pas la morale. L'Etat a le monopole de la violence légitime (l'abus de pouvoir est toujours constaté a posteriori). La morale est individuelle, le droit est collectif.

A. *Droit privé/ droit public*

L'Etat a besoin d'un identifiant pour chaque individu, donc besoin d'avoir un nom pour toute la vie. Le code civil est l'ensemble des textes qui donnent une identité civile de la naissance jusqu'à la mort. Trois livres :

- Livre I : porte sur l'état des personnes (nom prénom, adresse, naissance, situation maritale...)
- Livre II : porte sur les obligations (à partir de 18 ans =>majorité=> possibilité de contracter = mariage, commerce)
- Livre III :: Régime des sûretés (patrimoine...)

Le droit civil s'applique à la personne civile = DROIT PRIVE.

Un contrat entre deux personnes est appelé institution, que l'état sécurise. On se trouve alors dans le cadre du DROIT PUBLIC.

⚡ Concernant les associations, =>personne morale=> Droit privé. C'est ce que l'on appelle une fiction juridique. La première fiction juridique est l'Etat : idée pour exprimer une réalité qui n'existerait pas sans cette fiction.

Il existe plusieurs branches en droit privé:

- ⇒ Droit civil (personne)
- ⇒ Droit pénal
- ⇒ Droit commercial
- ⇒ Droit Social.

En droit public => Régit par le droit constitutionnel (CONSTITUTION du 4 oct. 1958 = 15^{ième} depuis 1789). C'est le passeport qui donne l'identité de l'Etat. (Il existe un Etat sans constitution = Israël, et une constitution sans Etat =Tibet).

- ⇒ Sur la scène interne, c'est la loi suprême, la loi des lois. Elle définit la procédure d'adoption d'une loi. Et elle dit le domaine dans lequel le parlement peut élaborer une loi.
- ⇒ Au niveau international, c'est la constitution qui dit que la France peut faire des accords ou la guerre a d'autres pays...

Le droit constitutionnel se divise en deux sous-branches:

- ⇒ Droit de l'urbanisme
- ⇒ Droit administratif.

B. L'ordre administratif

Il existe trois pouvoirs en France:

- ⇒ Législatif : Vote les lois = parlement
- ⇒ Exécutif: exécute les lois. Rendre les lois concrètes. Emmener la loi vers le particulier. C'est le pouvoir réglementaire. Il procède par Décret d'application (par le pouvoir exécutif), et circulaires et arrêtés (pour l'ordre administratif).
- ⇒ Judiciaire: pouvoir d'interprétation des lois en réglant les conflits. Pouvoir d'application de la loi, mais une application au cas particulier du règlement des conflits.

Le pouvoir judiciaire est divisé en deux branches:

- ⇒ ORDRE JURIDIQUE : règle les conflits entre particuliers: c'est la juridiction civile. Se divise en deux parties: civil et pénal.

Civil

Cour de cassation

Cour d'appel

Tribunaux grande instance

Tribunaux d'instance (<4000€)

Juge de proximité (<3000€)

Pénal

"Cour d'appel"

Cour d'assise (crime)

Tribunal correctionnel (Délit)

Tribunal de police (contravention)

Les tribunaux pénaux et civils siègent au même endroit. Une décision d'assise est définitive car décision d'un tribunal populaire, sauf depuis loi GUIGOU. C'est l'intime conviction des jurés qui compte.

- ⇒ ORDRE ADMINISTRATIF : règle les conflits entre particuliers et administration ou entre administrations

Conseil d'Etat

Cour administrative d'appel

Tribunaux administratifs

La juridiction civile applique le code civil et le code pénal. Les juges appliquent ces deux codes selon la **règle du syllogisme** : La qualification juridique consiste à regarder si un

cas relève du code civil ou pénal. Puis, est ce que l'affaire peut trouver une solution dans la confrontation des deux parties. Puis décision.

Les juridictions administratives ne disposent pas de code administratif. En 1873, création des juridictions administratives (conseil d'état) et du droit administratif. Sous l'ancien régime, les tribunaux étaient aussi législateurs (arrêt de règlement) Ils étaient ultra-puissants. Dans les cahiers de doléances => refus de ce pouvoir absolu => en 1789, les juges ne peuvent plus s'immiscer dans l'administration (12 et 20 septembre 1790) c'est le début de la théorie du ministre juge. (=c'est le ministre qui juge l'administration) => Ce n'est pas du droit => en 1873: **Arrêt Blanco** de la cour des conflits: « *les affaires de l'administration qui ne peuvent être réglées par des tribunaux de droit commun seront réglées les tribunaux administratifs selon les règles permettant la sauvegarde du service public* »: C'est ce que l'on appelle le **principe de la liaison de la compétence et du fond**.

⇒ distinction dans l'ordre civil du fond (code civil ou pénal) et de la compétence (juge civil ou pénaux)

⇒ Création d'une compétence (juge administratif) et d'un fond (code administratif) => s'appuie sur les règles du service public que le conseil d'état crée au fur et à mesure => jurisprudentiel (= décision qui a tellement d'autorité qu'elle s'applique à d'autres cas que celui pour lequel elle a été rendue).

Le problème tient dans la non définition de l'administration => Art 20 de la constitution : « ...*bras armé de l'exécutif*... ».

Pour **définir une notion juridique** les juristes ont l'habitude de recourir à trois critères principaux: le critère formel, le critère organique et le critère matériel:

- **Critère organique**: l'administration n'est pas l'exécutif (gouvernement), ni l'armée, ni le législatif, ni le judiciaire
- **Critère matériel** : Quelle est la finalité? => le service public
- **Critère formel**: Notion de pouvoir exorbitant du droit commun=> l'administration peut faire des choses que le privé ne peut pas faire. La force de l'Etat est acceptée par la population parce qu'elle lui a donné elle-même.

D'un point de vue juridique, l'IDE est définie par le fait de posséder un DE. Le cadre lui n'a pas de définition juridique. => Passage en revue des critères de la fonction.

Le critère de fond => Diplôme CdS + nécessité d'avoir exercé plusieurs années.

A chaque problème, il faut se poser la question "est-ce que ça dépend de mon champ d'activité?" Quelle responsabilité est engagée : personnelle ou commune. (Ex.: cas Malleve => crime => tjrs responsabilité pénale individuelle). Si c'est un acte dont on peut considérer qu'il ne se rattache manifestement (selon le bon sens) pas à la fonction, ne rentre pas dans ses attributions, le bon sens l'interdit => Voie de fait.=> pas de condamnation de l'Hal ni du cadre.

I. L'organisation de l'administration

Deux critères: critère organique et critère matériel (= fonction).

Le critère organique est le premier critère:

Mise en place d'une fiction juridique pour la définir : PERSONNALITE MORALE = qualité de la personne non physique titulaire de droits et obligations. (Ex.: une association agit pour ses membres et récolte de cotisations.) Au niveau de l'administration, cette fiction juridique nous permet de distinguer les deux parties de l'Etat en France:

- ⇒ L'Etat central parisien
- ⇒ Les collectivités territoriales

Cela signifie qu'il y a deux types d'administration:

- ⇒ Administration d'Etat (ministère représenté par le Préfet)
- ⇒ Administration des Collectivités territoriales =CT (conseil régionale, conseil général, mairies...)
- ⇒ A côté de ces deux parties, ont été créées des personnes administratives spéciales

NB: A Nantes particularité => présence de services déconcentré de l'Etat : Casier Judiciaire et Service des Français né à l'étranger.

A. Les personnes administratives territoriales

1. L'Etat

a) L'administration Centrale

Organiquement, la structure de l'Etat est une structure hiérarchisée. Au sommet, on retrouve l'Administration Centrale : Matignon + Conseil d'Etat (=Enarques). Les autorités intermédiaires proviennent des IRA (Institut Régional de l'Administration).

b) L'administration déconcentrée

Comme l'administration doit être au service du peuple, l'administration française semblait s'éloigner de son objectif. => D'où, politique de **DECONCENTRATION** des services = le fait pour l'administration de se rapprocher des citoyens tout en sauvegardant le pouvoir de signature de l'autorité centrale. = une déconcentration des services et pas des pouvoirs. L'administration déconcentrée est transférée dans un lieu qui n'est plus celui du pouvoir central, mais la décision est toujours prise par le pouvoir central. (Ex.: Etat civil à Nantes = personnel à Nantes mais pouvoir de signature à Paris).

Au sein des services déconcentrés, le pouvoir de décision appartient toujours à l'autorité hiérarchique donc au pouvoir central. (Ex. type : le préfet = pouvoir de représentation, mais pas de décision => pas d'existence juridique => on ne peut pas attaquer le préfet, on attaquerait alors l'Etat.)

c) Autorités administratives indépendantes

Pour bien faire fonctionner les administrations qui abusent de leur pouvoir (en raison des pouvoirs exorbitants dont elles disposent) => Création d'autorités Administratives Indépendantes => Ex: HAS, HALDE (haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité), Médiateur de la République.

Ce sont des administrations qui ont reçu le pouvoir de régler les différends de manière non juridictionnelle. Les AAI font partie des MARC (Mode Alternatif de Règlement de Conflit). Le problème des AAI réside dans la difficulté de saisir leur réelle indépendance : Est-il possible d'être à la fois membre et indépendant de l'administration. Le résolution de

cette difficulté passe par l'octroi aux AAI de pouvoir de sanction ou d'injonction (voire la publicité négative d'une condamnation par une AAI d'une administration).

d) Les organes consultatifs

Toutes les administrations dont le rôle est de faire des recommandations pour un meilleur fonctionnement de l'appareil administratif. Ex. : Comité National d'Ethique, CLIN...

NB: Création dans la révision de la constitution de juillet 2008 du Défenseur des Droits
=> Instance supérieure de recours au dessus de l'administration.

2. Collectivités territoriale

Issues du processus de **DECENTRALISATION**. Les CT ont la personnalité juridique de personnes morales. Par exemple : les Hx sont des personnes au sens juridique depuis la décentralisation (mouvement récent, marqueur d'une évolution vers l'autonomisation).

La commune est la CT de base. Le maire est élu (= décentralisation; s'il était nommé = déconcentration). Puis Département, Région, DOM, TOM, COM. (Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française)

L'acte I de la décentralisation date de 1982 (loi Defferre)

Le Maire est :

⇒ Agent d'Etat : Officier d'Etat Civil (= Déconcentration) = fonction administrative soumise à l'approbation du Préfet.

⇒ Autorité décentralisée: Contrôle du POS (= PLU)

La différence entre déconcentration et décentralisation est dans l'autonomie et le pouvoir décisionnel présent dans la décentralisation. Une autorité décentralisée a le droit de prélever des impôts.

Le contrôle administratif de l'Etat ce fait par 2 modes:

⇒ Tutelle administrative => contrôle préventif. C'est l'autorité administrative qui décide de ce que doivent faire les autorités déconcentrées.

⇒ Contrôle de légalité dans le cadre de l'autorité décentralisée = contrôle juridictionnel (=par le biais d'un juge) => contrôle répressif, a posteriori.

B. Les personne administratives spéciales

Ne dépendent ni de l'Etat, ni des CT Ex.: les HOPITAUX

Les Hx sont des établissements publics.

1. Les établissements publics

2 types d'EP:

⇒ Etablissement public Administratif = EPA

⇒ Etablissement Public Industriel et Commercial = EPIC (Poste, SNCF)

Un EPA ne peut jamais gagner d'argent. Secteur non concurrentiel = monopole d'Etat. Donc les Hx se dirigent vers le statut d'EPIC la différence est pour le personnel, car EPA = statut fonctionnaire.

Un EPA est financé sur le budget de l'Etat, (les fonctionnaires sont payé par l'impôt) un EPIC a un budget autonome. Qui dit création d'EPIC, dit tendance à la privatisation.

2. Les autres personnes administratives spéciales

⇒ Les groupements d'intérêt public (ex: AP/HP): ce sont majoritairement des œuvres humanitaires qui sont le fait de l'Etat. Ce sont les textes qui les créent.

⇒ Les personnes publiques *sui generis* Ne rentrent dans aucune case : Banque de France et Caisse des Dépôts et des Consignations (=> Statut secret défense)

II. L'activité de l'administration

La définition organique (Etat, CT, Personnes Admin. Spéciales) ne suffit pas => nécessité d'un critère matériel (= fonction)

A. Les fonctions sociales de l'administration

1. La mission de service public

Le but de l'administration doit être la satisfaction de l'intérêt général. Pour atteindre ce but il faut des moyens spéciaux: privilège du préalable, moyens exorbitants, fait du prince.

Qu'est-ce que le service public?

2 types:

⇒ Service Public Administratif (SPA): ANPE...

⇒ Service Public Industriel et Commercial (SPIC): cliniques privées, busway...

La mission ne peut être satisfaite que par l'administration, mais des entreprises privées peuvent rendre un SPIC.

Pour avoir le statut de S^{té} privée exerçant une mission de service public, il faut un contrat entre l'Etat et la S^{té} (ex.: Ecole privée)

2. La mission de police administrative

L'administration est aussi là pour protéger le public.

On distingue la police administrative de la police judiciaire:

⇒ Mission de prévention => Police administrative

⇒ Mission sur mandat d'un juge => Police judiciaire.

B. La fonction normative de l'administration

1. Les actes administratifs unilatéraux

L'administration nous demande d'agir dans un sens qui est la norme. C'est elle qui décide => acte unilatéral par opposition au contrat (Ex.: impôts) dans le cadre d'un contrat, notion de personne consommée = + 25 ans (= capable de décider...)

a) L'acte administratif unilatéral

Ce sont des actes non contractuels. Dans le cadre d'un contrat, les deux personnes sont consentantes.

On appelle acte contractuel un contrat (écrit ou non) entre deux personnes (ex: annulation de mariage pour non virginité par TGI de Lille) => rupture du contrat car qualité essentielle du contrat non respectée: Il s'agissait entre les deux époux d'un acte contractuel.

La cour d'appel de Douai: La virginité n'est pas d'ordre public donc pas un élément valable => le TGI pose un acte normatif unilatéral = qui s'impose car le contrat de mariage est fixé par l'Etat et la virginité n'est pas dans les règles, les normes du mariage. (Norme = comportement imposé à un individu contre sa volonté.

DONC :

▪ **Acte contractuel**: deux personnes au contrat et caractérisé par égalité des volontés.

▪ **Acte normatif**: s'impose aux individus indépendamment de leur volonté (ex.: arrêt de la cour de cassation de 95 sur le lancer de nains) => La dignité de la personne humaine est une composante de l'ordre public (atteinte à une catégorie de personne), mais la virginité n'est pas d'ordre public. C'est un acte unilatéral pris par une personne qui a le pouvoir d'imposer ses règles à l'ensemble de la population.

▪ => c'est le cas de l'administration. Elle agit par voie d'actes unilatéraux (circulaires...). La décision prise par un cadre/infirmières est un acte unilatéral.

b) Exécution des actes unilatéraux

Pour définir les actes unilatéraux, on applique des critères visant à répondre aux questions suivantes: Est-ce que l'autorité a le pouvoir d'imposer cette décision? (En sachant que l'autorité est toujours circonscrite à certains domaines.

La validité est définie par:

- **Critère organique** : qui a pris la décision (bonne autorité?)
- **Critère de forme** : cette autorité a-t-elle la compétence (bonne matière)
- **Critère de fond** : bonne finalité.

Si ces critères ne sont pas respectés, on a affaire à un abus de pouvoir.

Les textes qui donnent autorité à un règlement sont répertoriés dans les visas (*Vu le décret...*)*.

Hiérarchie des normes:

Constitution
↓
Lois (art. 34)
↓
Décrets
↓
Arrêtés et décisions individuelles

Toujours trois parties dans une décision de justice ou dans un acte unilatéral:

- Visas (Vu la loi du
- Motifs
- Dispositif (décide que...)

En cas d'abus de pouvoir la marche à suivre est toujours la même :

- Recours gracieux (auprès de l'autorité concernée) => 2 mois
- Recours hiérarchique (auprès du ministre) => 2 mois
- Recours contentieux (auprès du juge)

L'entrée en vigueur des actes administratifs unilatéraux est quand l'autorité (= président) a signé et publié l'acte (au JO ou au BO ou par affichage à l'hôpital...)

La disparition de l'acte administratif unilatéral se fait de plusieurs façons:

- Annulation de l'acte
- Changement de la loi "mère"
- Sinon il reste en place => 1215 "la carta magna" toujours en vigueur (interdiction d'arrestation avant 6h le matin et proportionnalité de l'impôt)
 - Certaines conditions entraînent la caducité de l'acte : sans annulation, mais d'autres actes ont été pris qui le contredisent et qui modifient son champs d'application.

2. Les contrats administratifs

Il arrive que l'administration établisse des contrats. Mais en tant que personne morale, ces contrats ne dépendent pas du droit commun (= contrat administratif). Ex.: contrats de fournitures à l'hôpital.

a) Critères des contrats administratifs

Il existe toujours des clauses qui s'imposent aux cocontractants => donc il existe des critères (Critères législatifs et critères jurisprudentiels.)

(1) Critère législatif

Est un contrat administratif ce que la loi dit un contrat administratif.

Pour les fournitures par exemple, il n'y a de contrat administratif qu'à partir d'un certain montant (3000 €). En plus, il y a un deuxième critère qui est la publicité du marché à passer = mise en concurrence des différents fournisseurs.

(2) Critère jurisprudentiel

Devant la difficulté de mise en œuvre du critère législatif. Il revient au juge de qualifier un contrat administratif. A la différence du législateur, le juge peut se prononcer au nom de l'équité, donc de la prise en compte des conditions locales ou de critères plus ponctuels (faire travailler une entreprise de la région, en fonction de volonté d'ordre écologique...). Le législateur, lui ne peut prendre en compte que le principe d'égalité)

b) Régime juridique des contrats administratifs

(1) Les prérogatives de l'Etat

L'Etat conserve toujours ses prérogatives de puissance publique (dans un contrat privé, il y a égalité entre les deux parties).=> L'Etat impose toujours sa règle et peut casser ou modifier le contrat.

(2) *Le cocontractant*

Marge de manœuvre faible. Il ne peut pas se retourner contre l'Administratif. Il peut juste répercuter les changements (des prix par ex) sur les particuliers.

III. Le contrôle de l'administration

A. *Le principe de légalité*

1. Les règles écrites

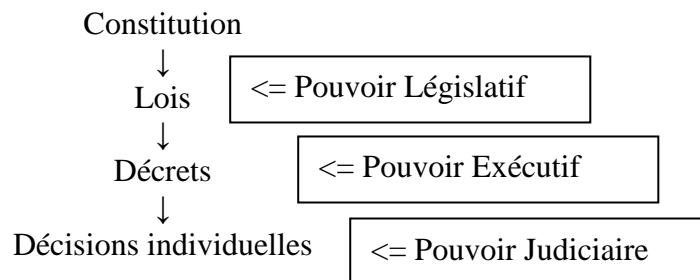
L'administration a des pouvoirs exorbitants

Règles de bases : « l'Etat ne peut mal faire » et l'Etat a tous les pouvoirs.

Depuis loi du 16 Août 1790, il est interdit aux juges de s'immiscer dans les affaires de l'administration.

Dans tous les autres pays, l'Administration est contrôlée au même titre que les particuliers.

Mise en place du Conseil d'Etat en tant que juge administratif => Début de diminution de la valeur de la loi de 1790 => l'administration doit respecter les lois qu'elle est chargée d'appliquer. L'administration est liée par les textes qui l'ont initiée et qui lui permettent d'agir.



Entre la constitution et les lois interviennent aussi les lois internationales. Les traités ont une autorité supérieure aux lois.

Il n'y a pas de hiérarchie au niveau des pouvoirs. Or l'administration est le bras armé du pouvoir exécutif => donc l'administration se doit de respecter la loi (au dessus).

La loi est une norme écrite, mais il existe des normes non écrites.

2. Les règles non écrites

a) Principe Généraux du Droit (=PGD)

= jurisprudence du conseil d'Etat = c'est le Conseil d'Etat qui dégage lui-même les PGD.
Ex: Egal accès des hommes et des femmes à la fonction publique (arrêt Demoiselle Bobard) ou Principe d'égalité devant les charges publiques.

b) Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République (=PFRLR)

Ex: La laïcité.

3. L'application du principe de légalité

a) Le juge administratif

Depuis 1872 le conseil d'Etat fait respecter le principe de légalité.

En 1953: Création des tribunaux administratifs issus de la transformation des conseils de préfecture.

En 1987: Création des Cours Administratives d'Appel.

Le juge administratif est saisi au tribunal administratif. Possibilité d'appel=> Cours administrative d'appel => possibilité de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat.

Dans certaines matières (pour les décret ministériels) le conseil d'Etat est juge en premier et dernier ressort (car ensemble des ministères à Paris). Sinon pour l'administration, les compétences sont territoriales.

A la différence du droit civil, la compétence ne dépend pas de l'endroit de résidence du demandeur, mais du lieu de l'administration.

b) Les modalités de contrôle

➤ Le recours pour excès de pouvoir: recours fait contre un ACTE (et non pas contre une personne). Il faut attaquer l'acte pris par l'administration. C'est ce qu'on appelle la Décision Préalable. La décision prise par l'administration n'est pas conforme à la loi ou aux normes internationales.

➤ Il peut y avoir une décision implicite. C'est le silence gardé par l'administration à une demande => au bout de 2 mois sans réponse => décision implicite de rejet (sauf en matière fiscale et d'urbanisme).

➤ Le recours pour excès de pouvoir est un recours non indemnitaire (l'administration n'est pas une personne), mais en cas de réponse positive, possibilité d'un recours de plein contentieux => indemnitaire. (c'est le recours de responsabilité)

Attention: rien a voir avec la voie de fait qui ne dépend pas du cadre administratif.

Le statut de fonctionnaire fait qu'il n'existe pas en tant que personne => donc on attaque les actes.

N.B.: Si l'administration prend un mauvaise décision, le supérieur hiérarchique peut faire une substitution de décision.

B. Le principe de responsabilité

Il existe des fautes non excusables => d'où le régime de la responsabilité pour faute de l'administration. Il faut que les conséquences soient irrémédiables.

Deux types de fautes:

1. Faute DU service

Commise dans le cadre du service et faute lourde liée à une dysfonction du service lui-même => Mise en cause du cadre.

2. Faute DE service

Commise par inadvertance (ex: Accident avec véhicule de service, erreur d'injection...) faute personnelle imputable au service => Pas de mise en cause du cadre

On peut engager une action en même temps sur le plan civil ET pénal,
Mais pas devant ordre administratif et judiciaire en même temps.