

# UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

## SCIENCES PO STRASBOURG

### DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

M. le professeur Gabriel Eckert  
2021 / 2022

## PLAN DE COURS

### INTRODUCTION : Notions de base et problématique générale

#### Définition

Le **droit admin** est une **branche du droit public** à laquelle l'admin pu est soumise et qui régit son organisation, son fonctionnement interne et ses relations avec les usagers tiers.

*Notion organique* : persité morale de droit pu = pers juridique de droit pu :

- État
- Collectivités terr
- Établissements pu à vocation fonctionnelle

*Notion matérielle et fonctionnelle* : la fonction admin s'inscrit dans la séparation des pouvs et concerne l'activité exécutive assurée par l'E dans une finalité d'intérêt général

## I. Le droit administratif : un produit de l'histoire

L'idée que le souverain accepte de se soumettre à ce DA, d'autant plus que c'est l'État lui-même qui est source de ce droit = miraculeux

**Prosper Weil** : la puissance du DA est la soumission du souverain au DA = État de droit

Il s'agit de régler le pouv pour le rendre **tolérable**

### A. L'ancien régime : les prémisses

Les premières traces du DA apparaissent au M<sup>Â</sup>ge : certaines règles applicables à l'admin sont distinctes de celles qui régissent les relations ordinaires entre les particuliers = nécessité d'un droit particulier.

Sous l'influence du droit romain et canon, se dev l'idée de singularité du droit qui s'impose au souverain, dans une finalité d'IG = bien commun.  
Le monarque doit être soumis à un droit particulier (privilèges)

**1566 : Édit de Moulin**, instaure le pp de l'inaliénabilité des biens de la couronne  
Soumettre l'admin royale à un régime particulier va s'accompagner d'un traitement particulier des litiges w/ admin (les juridictions ordinaires ne peuvent pas être compétentes)  
Les intendants vont devenir compétents en at de justice et aussi de police : l'admin elle m<sup>^</sup>va régler des litiges qui la concernent.

« La marche de l'admin ne doit pas être arrêtée par l'action de la justice », Portalis

### B. La révolution : le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires

La rev consacre la souv de la Nation et la séparation des pvs, mais csq paradoxale : la séparation des autorités admin et judiciaires.

La justice aurait dû être compétente pour régler les litiges liés à l'admin, **loi des 16 et 24 1790** : précise les compétences judiciaires à l'égard de l'admin (encore le pilier du DA ajd) *les fct<sup>o</sup> judiciaires sont distinctes et demeureront tjrs séparées des fct admin* »

L'autorité judiciaire ne peut pas s'immiscer dans l'act<sup>o</sup> de l'admin = litiges aussi, tout ça au nom de la séparation des pvs.

L'idée tradi en Fr selon laquelle « **juger l'admin, c'est encore administrer** ».

**La C. de l'an 8 (15 dec 1799)**, va créer le Conseil d'État, organe chargé de conseiller les membres du directoire puis l'empereur = restauration de l'ancienne chambre du roi sous l'AR (conseiller l'exécutif, préparer les lois, litiges). Les conseils de préfectures vont être créés = **syst de la justice retenue**

La Rev et l'Empire impose l'idée que l'admin, pour garantir l'efficacité de son act° doit être soumise à un système juridique particulier (postulat qui n'a plus jamais été remis en cause dans le droit positif fra)

### C. Le 19ème siècle : l'autonomie du juge administratif et du droit administratif

Le XIXe siècle va libéraliser le syst judiciaire.

- **Loi du 24 mai 1872** : création d'une véritable juridict° admin : justice retenue justice déléguée = justice admin confiée à un organe qui bénéficie de l'indep et l'impartialité qui caractérise un organe judiciaire  
= création du Conseil d'État (qui poursuit ses fct° exécutif mais aussi de véritables juridiction : plus seulement des conseils mais une vraie juridiction)

- Apport jurisprudentiel : **8 fev 1873, affaire Blanco**

Agnès Blanco, joue sur le terrain de manufacture de Bdx, heurtée par un wagon et jambe cassée, le Préfet va estimer qu'il faut trancher la compétence juridictionnelle. Le trib des conflits en profite pour trancher la comp juridictionnelle mais aussi pour déterminer quel est le droit applicable = pp de l'autonomie du DA

è Le DA est autonome qui va opérer une concilit° =/ de celle avec le droit pvé, et donc un arbitrage + favorable à l'admin pu

è Dès lors, l'autorité admin est seule compétente pour régler les =/ admin, et pour concilier le droit privé et le droit pu par son autonomie

3 affirmat° fondamentales :

- o Autonomie du DA, à travers l'aff° selon laquelle la resp de l'E échappe aux règles de droit civil et est soumise à des règles spéciales
- o Aff° du service pu ^c critère d'applicat° DA, comme élément de def des fonct° admin relevant du DA
- o Établissement d'une liaison entre le fond et la compétence juridictionnelle

### D. Le 20ème siècle : les crises du droit administratif

#### 1) Les renforcements

Le DA commence à apparaître ^c une discipline scientifique et ^c une mat universitaire, l'expression apparaît au XXe siècle (mais avant dans des ouvrages du XIXe siècle).

**Edouard Laferrière**, VP du Conseil d'E, *Traité de la juridict° admin et des contentieux*, 1887

met l'accent sur le rôle central du Conseil d'E, ce qui explique que la perspective est contentieuse

**Maurice Hauriou** et **Léon Duguit** : 2 des gds courants du DA

- **M. Hauriou**, prof à Toulouse : fonde le DA sur l'idée de **puiss pu**
  - **Léon Duguit**, prof à Bdx : fonde le DA sur l'idée du **service pu**
- = prémisses politiques

Le dvpt quantitatif du DA dans le cadre de l'E providence : multiplication des compétences de l'E, des droits créances, qui doivent se traduire par des instances qui ont l'obligation de satisfaire ces droits.

## 2) Les crises

- **La crise de la complexité** : ds le syst Blanco, le DA est construit sur la base d'un lien entre pers pu (reg juridique particulier) et un juge admin particulier  
rupture du lien pers pu – service pu (gestion pu/ pvé) – DA – Juge admin  
L'admin est soumise au Droit de l'admin (DA, un reg de gestion pvé)
- **La crise de l'efficacité** : Recours pour excès de pvs, qui permet de saisir le juge admin = le juge va s'en servir pour garantir que l'admin respecte le droit, la légalité mais de ce pt de vue le juge admin se préoccupe assez peu de l'administré  
Un recours va permettre de vérifier le droit mais pas se préoccuper de l'administré  
Le DA doit aussi protéger le droit des administrés  
**Jean Rivero**, « *Le huron au Palais Royal* » (Article) : dénonce le syst abstrait et théorique qui ne protège pas assez les administrés, vont s'en suivre une série de droits pour les administrés + créat° en 2005 qui constitue une charte des droits fondamentaux
- **La crise des sources** : DA est un droit nat, mais dvpt des sources internationales du droit et des sources européennes = remise en cause de l'autonomie ^m du DA

## II. Le droit administratif : une singularité limitée par rapport aux droits administratifs européens

### A. Le modèle anglais

Il existe un DA dans tous les E, mais =/ cult

Le modèle anglais : répandu en Eur du Nord, monisme juridique, où l'admin est en pp soumise à la common law donc au ^m droit que les pers pvés, physiques et pu souv parlementaire qui s'impose à la couronne, au sens de l'admin de l'E. Cette vision a été très largement propagée par les juristes anglais (**Dicey**), « *Introduct° à l'étude du droit constit* » : oppose le **DA fra (privilège) au DA ang (soumission à la Common Law)** = vision idéo fausse.

Cette common law (CL) intègre de + en + de règles particulières et spécifiques qui se traduit ^m par les prémisses d'une juridiction spécifique à l'admin + les « *administrative tribunals* » structures qui sont chargées en 1ere instance de gérer les litiges admin/pvés (indep)

=/ / syst fra : le DA fra est en pp une juridiction vouée à l'admin alors que dans le syst ang, le pp est la soumission au CL

### *B. Le modèle allemand*

En dvpt ajd (Eur centrale)

Dpu admin orienté vers la protection des droits subjectif des administrés, et caractérisé par l'apparit° tardive de l'E (après Westphalie) = dvpt d'une puis admin civile et milit dont le reg juridique s'inscrit dans l'E de police

E de droit =/ E de police -> conduit l'E à accepter sa soumission au droit

**Otto Mayer**, *Le droit admin all* :

- Le DA all ne s'applique que dans les hyp de gestion pu de l'admin
- Protect° des droits subj des administrés
- Ordre juridictionnel est composé d'instances qui ne sont que des juridict° (pas de proximité avec l'admin)

## **III. Le droit administratif : un droit en mutation**

3 séries de mutations affecte le DA en ce début de XXIè siècle

### *A. La modification des sources du droit administratif*

- Le renforcement considérable des **sources textuelles** : peu de textes de lois du DA, mais mnt se sont dvpé des codificat°

- **Internationalisation et européanisation du DA** : à partir de la IVe et la Ve Rep, le DA perd de son autonomie ds un contexte eur fait de

### *B. La modification du contenu du droit administratif*

Crise soc & pol, crise de confiance dans les instits pu et l'autorité pu & ds les autorités pu. Cela interpelle le DA et conduit à des transformat°

### *C. La modification de la science du droit administratif*

Nécessité de dépasser l'approche purement contentieuse (rôle du juge) du DA et construire une théorie générale du DA :

- Travaux de la doct esp du DA, **Francisco Velasco** = idée que le DA est un fait hist et soc
- Deux modèles types :
  - o **DA légitimant** : droit qui fonde l'act° mais ne la limite pas vrm = syst plus autoritaire
  - o **DA directif** : droit dans lesquels les textes vont enfermer le contenu, le sens, l'act° de l'admin

## **PARTIE I – LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE**

### **Titre 1. Les sources de la légalité administrative**

L'admin est soumise au droit, y compris lorsqu'elle est émettrice de ce droit (quel droit ? quelles sanctions ?)

- **Sources matérielles** du droit : toutes les considérations extra juridiques du droit
- **Sources formelles du droit** : création du droit

= Légalité admin, formule tradi qui considère que la loi à elle seule serait source de légalité (légicentrisme de la IIIe Rép)

# Chapitre 1. LES SOURCES D'ORIGINE NATIONALES DE LA LÉGALITÉ ADMIN

## Section 1. Les sources textuelles

### I. Les sources supra administratives

#### A) La Constitution

Bloc de constitutionnalité :

- 4 oct 1958 + charte de l'environnement de mars 2005
- DDHC du 26 août 1789
- Préambule de la C. de 1946
- Les pp fondamentaux reconnus par les Lois de la Rep & obj et valeur constit

#### 1) Une source tradi de la légalité admin

La constit doit ê respectée par les actes de l'admin : peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge (*décision du Conseil d'E du 8 avril 1987, Peltier*)  
les actes de l'admin peuvent ê annulés car contraires à une règle constit

Pb : théorie de la loi écran = refus de contrôler la constit de la loi (*CE, 6 nov 1936, Arrighi*)  
Si l'acte admin est dit conforme à la loi par le CC, mais est anti constit car la loi est anti constit mais pas l'acte admin en tant que tel : est-ce que l'administré peut soulever une exception d'inconstitutionnalité a la loi ?

#### 2) Une source du droit renforcée : la QPC

Introduit° de la QPC : la loi constit du 23 juil 2008 = contrôle de constit à posteriori

Introduit par la loi organique : invocation de l'inconventionnalité (si pas d'inconstit) de la loi et de l'inconstitutionnalité (priorité) de la loi  
le statut de la li a complètement changé avec cette introduction de la QPC  
On est passé de la loi incontestable à une loi tjrs contestable

#### B) La loi

Art 6 DDHC : « La loi est l'expression de la volonté générale »

#### 1) L'adoption de la loi

Le pp est que le Parlement vote la loi

## 2) L'application de la loi

- L'entrée en vigueur :

La loi doit être publiée dans le journal de la Rep

La loi doit prévoir un délai d'application

La loi peut comporter des disposit<sup>o</sup> qui ne sont pas dispositions par elles ^m

Ex : nouvel organe de la loi = pas des disposit<sup>o</sup> de faits direct

La loi n'a pas d'effet rétroactif elle s'applique que pour l'avenir (sauf si un motif de l'IG le permet)

- La qualité de la loi :

Il faut que la loi soit intelligible et accessible par tous

Mais csq : lois incompréhensibles et dépourvus de portée normative (devient pol)

## II. Les sources administratives : les règlements

Définition : Actes unilatéraux à portée générale et impersonnels pris par une autorité admin ou sur habilitation de celle-ci.

→ très nombreux

Qui est compétent pour prendre des actes réglementaires ? (quelle autorité admin?)

### A) Les titulaires du pv réglementaire

Le pouvoir d'adopter des règlements admin dans un certain domaine de compétences, attribué par la C. par certaines autorités admin

### 1) Les pvs reg attribués par la C.

La C. a tout d'abord consacré l'existence d'un pv réglementaire général au niv nat.

→ Au moment de la rev, le constituant a cru pouvoir donner la capacité d'adopter des dispositions générales et impers qu'au législateur (Parlement) : idée de droit simple et composé d'un petit nb = clarté (mais rêve incompatible avec la complexité du réel)

→ Il faut ensuite un texte qui accompagne ces règles



*“Le Gvt propose les lois et fait les règlements nécessaire pour assurer l’exécution”*

La fct° executive prend cette décision d’adopter les lois.

Le domaine d’application des compétence limite les pvs du Parlement : domaines ou le législateur n’intervient plus : 2 pouvs réglementaires dans la C. :

- Pv réglementaire autonome (adoption de décrets)
- Pv réglementaire traditionnel d'exécution de la loi

→ La C. confie ce pv à 2 autorités :

- **Le PM** en vertu de **l’art 21** de la C. (assure l’exécution des lois, sous réserve des dispo de **l’art 13**, il exerce le pv réglementaire)
- **Le Pr de la Rep (Art 13)** est compétent par exception : le Pr signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des min

Quand est-ce qu’un décret doit être délibéré en conseil des ministres ? Les choses se font de manière informelles : **l’ordre du jour du conseil des min est fixé librement par le Pr de la Rep**

→ Le Pr décide d’inscrire ou non en conseil des min la ?

Mais un décret qui a été décidé dans le conseil des min par le Pr ne peut être modifié que dans les ^m conditions

= Les 2 seules bases constit du pv réglementaire : les min n’ont pas en pp de pv réglementaire

Complété par un **3e texte** : **l’Art 72** énonce que les “*collectivités terr dispose d’un pv règ pour l’exercice de leur compétences*”.

→ Soit par les conseils délibérants des collect, soit par l’autorité délibératrice (maire)

## **2) Les pvs réglementaires pas fondés sur la C.**

La jurisprudence n’a pas pu se limiter aux autorités définies par la C. pour l'utilisation du pv réglementaire.

2 assouplissements principaux :

- Arrêt du conseil d’E du 7 fev 1936, **arrêt Jamart**
- Reconnaissance de pvs reg spéciaux attribués par la loi : **le CC va juger (décision du 28 juil 1989)** → Peut confier des **pvs reg spéciaux à des autorités admin** (ex : le PM, un conseil d’admin)

## B) La hiérarchie entre les actes reg

→ Il y a bcp de pv reg (quasi ttes les autorités admin) : réintroduire des processus entre les actes juridiques et donc nécessité d'une hiérarchie

L'admin a l'obligation de respecter les reg qu'elle a adoptées (^m si elle a la possibilité de les modifier).

Ces reg admin sont hiérarchisés, pas seulement de multiples reg, mais 2 pp généraux qui structurent les actes reg de l'admin :

- **Hiérarchie organique** (des organes) : reproduire les rapports hiérarchiques entre les différents auteurs des actes → les décrets du Pr de la Rep > décrets du PM (suit la hiérarchie des fonctions)

→ 2 exceptions :

- Les autorités admin ne détiennent de pv reg que dans le champ de leurs compétences (ex : le PM a pris un décret dans un domaine mais n'est pas compétent alors que le préfet est compétente = pas juridiquement l'obligation de respecter les décrets du PM)
- Pv de police générale : la jurisprudence admet que le maire puisse déroger aux dispositions nat de police pour les rendre + sévères que si les circonstances locales le justifie (ex : modif du code de la route)
- **Hiérarchie d'ordre formel** fondé sur la procédure d'adoption de ceux-ci : la procédure d'adoption détermine également

## **Section 2. Les sources jurisprudentielles**

→ Dans le concept<sup>o</sup> tardi du droit, les juges ne devaient jouer aucun rôle dans la conception de la loi : application méca et auto de la loi  
= pas de source jurisprudentielle de la légalité

Conception qui n'a jamais vrm disparu de la vision actuelle de la légalité : *"Il est défendu au juge de se prononcer par voie de disposition générale et reg sur les causes qui leurs sont soumises"* = Le juge ne peut que trancher, il ne peut pas avoir de pv reg

## **I. La jurisprudence comme source du droit**

### A) Les modalités de la fct° normative de la jurisprudence

- Le juge interprète le droit = pv d'interpretat° créateur de normes → il ne peut pas il y avoir d'interprétation méca et auto de la loi, il ajoute nécessairement à la loi

**Art 2 de la C.** : l'emblème nat est le drapeau tricolore bleu, blanc, rouge

- Parfois le juge est amené à compléter les lacunes du droit (art 4 du code civil) : pdt très lgtps le DA ne connaît que très peu de textes, donc le juge doit ajouter

= Fct° de jurislatureur du juge

### B) Les diff découlant de la fonction normative de la jurisprudence

- **Diff de pp** : Un juge qui crée la loi ne risque-t-il pas de découler dans le "gouvernement des juges" = pas de légitimité démocratique (même indirectement il n'est pas élu), il a une légitimité d'indép et d'impartialité  
→ si le juge se fait jurislatureur, c'est parce que le leg n' rien dit de la diff en cause, dès lors, ce n'est pas un pb de légitimité du juge, mais plutôt dans l'inaction du législateur
- **Diff techniques** : rétroactivité de la solution jurisprudentielle : après que l'acte admin ait été pris = pb lorsque le juge crée du droit, l'admin peut se sentir gênée par cette situation et décision

2 tech jurisprudentielles issues de 2 arrêts d'assemblée (CE) :

- **11 mai 2004 AC!** : CE annule un acte admin mais décide pour la 1ere fois = pv de considérer que **l'annulation de l'acte n'est pas rétroactive, mais qu'elle prend effet à la date du jugement voire dans un délai différé fixé par le juge** = raisons de sécu juridique
- **16 juil 2007** : le juge s'est donné le pv de moduler dans le temps l'application d'une solution jurisprudentielle qu'il crée → **modif les voies de recours à l'encontre des admin = nouvelles condit°, nouvelles règles**  
= nouvelles modalités contentieuses qui ne s'appliquent qu'à l'égard des contrats postérieurs à la date de l'arrêt

## **II. Les principes généraux du droit**

## A) L'émergence des principes généraux du droit (PGD)

Les PGD ont constitué une source imp du DA. Pp dégagés par le juge admin et qui s'imposent à l'admin même dans le silence des textes juridiques.

Le juge va ressentir le besoin de rédiger dans les textes les PGD. Fin WW2 → 2 arrêts :

- **5 mai 1944 : Veuve Trompier Gravier** → le juge impose à l'admin de respecter les pp de la défense (pp du contradictoire)  
Rien ne dit que le respect de la défense est obligatoire, mais vu que le droit de la défense et le pp contradictoire sont applicables il doit y avoir des PGD par le CE
- 26 octobre 1945 : "Les principes généraux du droit applicables mêmes en l'absence de texte" = **officialisation des PGD**. Mais doit mettre les pp en lien avec les textes qui ne s'appliquent pas par eux-mêmes aux litiges en cause

Ces PGD s'inscrivent dans la tradit° libérale du droit

## B) Le contenu des PGD

### **1) Les pp se rattachant à la tradit° libérale du droit**

- PP d'égalité
- PP du droit au recours en annulation contre tous les actes admin unilatéraux
- PP de la non rétroactivité des actes admin
- PP de sécu juridique

### **2) Les pp ayant une portée + technique**

- Droit des étrangers : droit au regroupement familial
- PP d'insaisissabilité des deniers publics
- PP général du droit qui étendent les règles du droit

**CE, 8 juin 1973, Dame Peynet** : interdiction de licencier "un salarié en état de grossesse" → rentre dans les PGD

## C) La portée juridique des PGD

## 1) La valeur juridique des PGD

**Tous les actes admin réglementaires doivent respecter les pgd, ils s'imposent à l'admin = valeur législative.**

Le législateur peut donc les modifier ou les abroger.

**René Chapus**, "La valeur juridique des PGD" : la valeur d'une norme n'est pas fct° de son contenu mais du nv hiérarchique de l'auteur de la norme = au nv législatif

→ Ne change absolument rien à la réalité des choses : s'impose à tous les décrets, le leg peut la modifier

La loi peut déroger aux PGD mais elle ne peut le faire qu'expressément (pas implicite).

Le recours en annulation des admin → le recours lui-même est un PGD, or le leg interdit tout recours mais pas précisé que ce n'est pas un recours pour excès de pv

## 2) L'évolution du rôle des PGD

Les PGD évoluent avec l'environnement juridique dans lequel ils évoluent.

Au moment où les sources du droit se sont élargies, le recours aux PGD s'est fait de + en + rare

## **Chapitre 2. LES SOURCES D'ORIGINE EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES**

Les sources internat : traités, actes latéraux, PGD internat

Le DA a connu une mutation considérable : en quittant une vision nat, et en s'inscrivant dans un W globalisé, le DA s'est transformé

### *Section 1. L'internationalisation du droit administratif*

Raisons de cette évolution :

- Prolifération des normes internat : traités, UE
- Objet même de ces normes : tous les domaines du DA mêmes les plus modernes
- Portée même de ces règles : règles applicables directement aux habitants de ces É
- Sources internat vont s'imposer à l'admin, l'autorité du droit internat au sein de l'ordre juridique interne va se renforcer

Cette transformat° a été permise par la C. de la IVe Rep, c'est elle qui initie le gd mvt d'évolution : on passe du dualisme juridique au monisme juridique.

Ces ordres juridiques (interne et internat), sont-ils en rapport entre eux ?

- Approche dualiste : dualité et donc pas de lien direct entre ces 2 ordres juridiques, qd un É signe un traité, cela existe dans l'ordre juridique internat mais pas interne
- Approche moniste : des liens sont possibles entre l'ordre juridique internat et l'ordre juridique interne → certaines normes internat s'appliquent dans le droit interne

Alinéa 14 du préambule de la constit de 1946 : “la Rep fra, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit internat pu”

Art 26 : les traités diplo régulièrement ratifiés ont force de voix

## **I. L'ouverture de l'ordre juridique interne au droit international**

Le monisme juridique a conduit à organiser l'intégration de l'ordre internat dans l'ordre juridique interne

### **A) L'intégration du droit internat dans l'ordre juridique interne**

**Art 55 de la C.** : “Les traités ou accords, régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celles des lois”

Conditions pour que le traité soit intégré :

- traité ou accord ratifié
- publié
- appliqué par la ou les autres parties

### **1) La ratification ou approbation du Traité**

**Art 52** : le Pr de la Rep négocie les traités et les ratifie

**Art 53** : Pour les traités les + importants, la ratifica° par le Pr de la Rep ne peut intervenir qu'après le vote du Parlement

→ traités de commerce, de paix, org internat, finances de l'E, qui modifie des disposit° leg (l'essentiel des traités)

**Art 54** : possibilité d'un contrôle de conformité de C. avant la loi de ratifica°, saisir le CC sur la conformité du traité à la C.

## 2) La publication du Traité

*CE : arrêt du préfet de la Gironde* → doit être publié

## 3) L'application réciproque par les autres parties

L'ordre juridique international est en construction. Quand un E souffre du fait qu'un autre E ne respecte pas le traité il devrait être sanctionné, le droit interne assure **l'exception de l'exécution** : une des parties doit suspendre son application si l'une des 2 parties ne respecte pas le traité

Qui est en mesure de dire si un Etat applique ou non le traité ? Le juge admin a estimé qu'il n'était pas en mesure de résoudre la question → il demandait au min des aff étrangères.

L'art 6 de la convention des droit de l'homme : droit au procès équitable = le justiciable a le droit d'être jugé par un tribunal indep et impartial

CEDH : le juge admin peut contrôler la réciprocité des traités (*arrêt Chevrol du 13 fev 2003*).

### B) La primauté relative du droit interne (DI)

PP : dans le cadre de l'art 55

#### 1) La domaine de la primauté : actes internat concernés

Seuls les traités ou accords internationaux peuvent avoir une autorité > loi.

Mais à l'inverse, le texte n'est pas suffisamment exécutoire, puisqu'il ne précise pas le sens du terme "conforme à"

#### 2) La portée de la primauté : actes à l'égard desquels prime les normes internat

→ Primauté sur la loi et ts les actes juridiques de valeur infra leg

Art 55 ne dit rien du rapport hiérarchique entre la C. et le traité interne. L'interprétation a été donnée par la jurisprudence fra

**Arrêt du 30 oct 1998** : le traité ne prime pas sur la constitution = **la C. interne prime sur le traité interne dans l'ordre juridique interne**

**Art 76 de la C.** : processus de référendum, d'autodétermination de la nouvelle calédonie

→ Un nv métropolitain n'aurait pas pu voter au référendum s'il vient s'installer après que le corps électoral a été figé = méconnaissance et violation de certaines règles du DI  
Question de la possibilité d'un contrôle juridictionnel sur cette primauté

## **II. La généralisation du contrôle de conventionnalité**

Contrôle de conventionnalité sur les actes admin : d'un recours sur un acte admin, et invoqué le fait que cet acte admin méconnaît un traité internat.

Interposition des lois : si on soutient que l'acte admin méconnaît un acte admin, on soulève que la loi méconnaît le traité = exception d'inconventionnalité de la loi sur les traités internationaux.

### **A) La reconnaissance progressive du contrôle de la conventionnalité de la loi**

Si le traité est post à la loi, le leg a manifesté sa volonté, en autorisant la ratification du traité, il a implicitement déroger à la loi antérieure.

Si la loi est post au traité, il doit appliquer la loi postérieure au traité : primauté de la loi sur le traité.

Le CE va opérer un revirement de jurisprudence, **20 oct 1989** : la loi postérieure prime la loi antérieure (traité ou non).

→ Les règles def par la loi du 7 juil 1977, ne sont pas incompatibles avec les dispositions de l'art 227 du T de Rome

À partir de cet arrêt, le CE admet de faire primer le traité sur la loi, que cette loi soit antérieure au traité ou postérieur.

Pourquoi ? Le CE était trop isolé du syst juridique général : le CE invoquait l'art 55, la solution est le problème = primauté du postérieur, mais loi soumise au traité = inconstit

**La cour de cassation va juger qu'elle est dorénavant compétente pour juger de la conformité d'une loi à un traité (=conventionnalité) qu'elle soit antérieure ou postérieure à ce traité**

Primauté du droit de l'UE sur la loi ? Les normes euro priment sur la loi (ant/post) et les juges nat doivent assurer cette primauté.

### **B) Le dypt du contrôle de conventionnalité de la loi**

Applique cette primauté à tous les traités, au profit notamment de la convention euro des DH, des référendums, des ordonnances, des lois organiques (infra constit mais supra leg).



La seule limite où un traité ne prime pas sur la loi, c'est lorsqu'il invoque des causes indirectes. Il faut que le traité qu'on invoque ait des causes directes, sinon il ne prime pas sur la loi.

Une norme est d'effet direct si elle est suffisamment claire et complète par elle-même.

→ 2e diff : le traité doit créer des droits et ob à l'égard des E, mais aussi à l'égard des indiv (11 av 2012 : arrêt d'assemblée)

## Section 2 : l'Européanisation du DA

La jurisprudence admin a longtemps été marquée par un esprit de résistance à la construction euro. Les choses ont cependant évolué, la volonté pol des actes juridiques tend tjrs à instaurer 2 ordres juridiques distincts (interne/ euro), mais il y a une volonté très forte d'intégration, ce qui conduit les juges à traiter le DUE de manière sing et =/ de celle des T du DI général, de manière + intégrée.

→ Cette sing juridique découle d'abord des T euro, de la jurisprudence de la CEDH, de l'ordre juridique lui-même. Intégrer à l'art 15 de la C. : "de l'UE"  
= base juridique distincte de l'art 55.

## **I. La reconnaissance de la singularité des sources du Droit de l'Union européenne**

### A) L'ouverture à la question préjudicielle

Procédure mise en œuvre lorsque se pose la question à un juge qu'il n'a pas compétence de traiter. Dans ce cas, le juge doit poser une question préjudicielle au juge compétent sur cet incident, et tranchera ensuite le fond du litige en fct° de la réponse du juge à sa question préjudicielle.

L'ambition des T euro est de créer un ordre juridique harmonisé dans son application et son interprétation, mais si chacun est libre d'interpréter le DUE, on risque une dislocation de l'ambition politique de l'UE = nécessité d'un méca centralisé d'interprétation des T (art 267 du TFUE → donne à la CJUE le pv d'interpréter les T et question préjudicielle devant la CJUE)

Le CE est habitué à interpréter lui-même les textes, au travers de la théorie de l'acte clair.

## 1) L'assouplissement de la théorie de l'acte clair

La mise en œuvre de l'art 267 pose une diff : est-ce que le juge doit transmettre ttes questions d'interprétation à la CJUE ou simplement les questions délicates ?

**Théorie de l'acte clair (dès 1967)** : lorsque l'acte est clair on ne pose pas de question à la CJUE. En soi, elle n'est pas scandaleuse. le pb n'est pas la théorie, le pb est la manière dont le CE manipule cette théorie = marge d'autonomie dans son pv d'autonomisation, ce qui est en confrontation directe avec le DUE.

## 2) L'acceptation de l'autorité des arrêts préjudiciels

Il est évident que les arrêts préjudiciels rendus par la cour ont une autorité et s'imposent dans tous les litiges à venir.

Quelle est la portée de l'om item dictum? Réponse du CE : ce qu'ajoute la CJUE n'a pas d'autorité = rejet des éléments de la décision qui n'entrent pas dans les limites de la Q posée.

Désormais, le CE reconnaît clairement l'autorité de la CJUE à son égard.

## B) La consécration de l'effet direct des directives

Art 288 du TFUE : énumère les normes de droit dérivé.

→ Pppalement 3 catégories d'actes juridiques : le règlement, les décisions indiv, les directives.

2 types d'arrêts :

- **le règlement** : portée générale, ob dans tous les éléments, directement applicable
- **la directive** : lie tout E membre destinataire quant au but à atteindre, tout en laissant aux instances internat la compétences qt aux formes et aux moyens

Dans la dynamique de l'inte euro, les directives ne fixent pas que des objt, mais aussi les moyens de les atteindre (très précis, aussi précis qu'un règlement), mais elle doit être transposée au cas interne. Mais les normes de transposition sont souvent du copier coller.

→ Le silence de l'art 288 du TFUE ne fait pas obstacle à l'application directe des directives.

La directive n'a pas d'effet direct à un administré et ne peut pas être invoqué par lui dans un recours admin : décision du CE

Le CE a admis l'effet direct dès lors que les causes mis en causes sont suffisamment précises et, le délai de transposition de la directive doit avoir un délai expiré.

Extrait des conclusions M. Guyomar

## **II. Le renforcement du contrôle de conventionnalité en matière de droit de l'Union européenne**

L'intégration de l'ordre juridique de l'UE au sein de l'ordre juridique interne est consacré constitutionnellement par une disposition spéciale de la constit : **Art 88-1** → disposition générale "la rep participe à l'Ue, un regroupement d'états qui ont choisi librement de participer à une union d'état dont certaines compétences sont partagées"

→ 2 modifs du DUE/ DI:

- Renforcement de la primauté du DUE/ loi
- Limitation de la primauté de la C. sur le DUE

### **A) Le renforcement de la primauté du DUE sur la loi**

Ce renforcement, pas forcément une nouveauté va néanmoins connaître des renforcements tant dans la jurisprudence du CE que du CC

#### **1) Par le CE**

**CE** : extension du champ de la primauté s'agissant des règles en cours (art 55 = que les traités) = Extension aux traités + normes du DUE (règlements)

**PGDUE** : priment sur la loi française

→ Fondement sur l'art 88-1 de la C.

#### **2) Par le CC**

**CC** : Pas compétent pour s'assurer de la conformité des lois à une norme internat (conventionnalité mais pas conformité)

Le CE va juger différemment : 10 juin 2004 (loi ds la confiance pour l'éco numérique)

→ le CC juge que le texte a une csq concrète importante = il fait obligation à la rep française de transposer directement et correctement une directive

**La Q de la méconnaissance de la directive par la loi n'est plus une ? de conventionnalité mais une Q de constitutionnalité → le CC est compétent pour se prononcer**

Le CC est obligé de tenir compte d'un problème particulier : est qu'il peut poser une Q préjudicielle à la cour mais il ne peut pas le faire car **l'art 61-3** de la C. fra impose de statuer dans un délai 1 mois = le CC ne peut pas poser de Q préjudicielle.

→ Est-ce qu'il méconnaît manifestement le DUE ? Si oui il n'a pas besoin de se prononcer, sinon il ne peut pas se prononcer

**Règle signifie : là où le CC ne peut pas en pp faire de contrôle de conventionnalité, il eut faire un contrôle pour voir si la loi n'est pas manifestement contraire au DUE (art 61-3)**

## *B) La limitation de la primauté de la C. sur le DUE*

Cela aurait pu faire l'objet de 2 solutions simples :

- L'ordre juridique eur et + précisément la jurisprudence de la CJUE (arrêt Kossa 1964) : **pp de la primauté de l'ensemble du DUE sur l'ensemble du droit interne d'un E membre** = englobe aussi la C. d'un E (DUE > C. d'un E membre).
- Solution du DI : *jurisprudence Sarran et Levacher* → **la C. prime sur le DI (art 55)**, le traité prime sur la loi (mais pas sur la C.) = tous les syst internat mais pas nat → difficilement extensible au DUE (polonais) : on ne peut pas tjrs faire primer la C. sur le DUE

→ Il faut chercher une **solution intermédiaire qui concilie mieux C. et DUE** = solution qui ne renonce pas à la primauté de la C., mais qui limite au max les csq et la portée de cette primauté, pour limiter au max les conflits entre l'ordre juridique de la C. et l'ordre juridique de l'UE

Solution mise en place par la jurisprudence du CC, puis par le CE qui s'est glissé dans cette juris

### **1) Les apports de la jurisprudence constit**

Le CC cherche à limiter les effets de ce conflit potentiel en **reconnaissant l'existence d'une conté de droit entre l'UE et les E membres.**

→ Si il y a un conflit en terme de hiérarchie des normes, le contenu des règles eur et constit sera le + souvent le ^m (valeurs juridiques similaires)

Solution de pp énoncée par le CC (10 juin 2004) : le CC est saisi d'une loi qui transpose d'une loi constit :

- Si la question qui est posée est celle de la mauvaise transposition du DUE, alors **le CC peut contrôler l'inconventionnalité manifeste de la loi** (DDHC, préambules, etc.) = loi qui transpose bien la directive inconsist = alors la directive est contraire à la constit = la norme source c'est la directive elle-même qui est contraire à la constit fra
- Si la question consacre une **lib constit, qui est également consacrée par le DUE, le CC ne peut pas contrôler la conformité de la loi** à cette norme constit fra commune à la norme eur → c'est la CJUE qui vérifiera si cette directive est conforme aux pp → Le CC transfère la Q de conformité en Q de conventionnalité dont il revient aux juges tradi (CJUE) de juger de la conventionnalité = le CC évite de trancher

Csq sur la C. fra : le respect de la C. par la norme eur ne se fait que dans des cas très résiduels qui relèvent de l'ID constit de la Fra

**Décision du 15 oct 2021 :** le CC vérifie que la disposit<sup>o</sup> fra qui transpose une règle eur ne méconnaît pas une disposition de la C. fra

2 arrêts dans cette affaire :

- **Arrêt d'assemblée : sté Arcelor**, cela porterait atteinte à la lib d'entreprendre et au pp d'égalité (acier et pas alu)  
→ Le CE va reprendre le même raisonnement que le **CC : jurisprudence Sarran Levacher**, pas de primauté du DI ou DUE / C., mais le contrôle des actes de transposition doit respecter les dispositions de la C.  
Il faut alors décentrer le pb de conformité à un pb de conventionnalité
- **Arrêt d'assemblée, 21 avril 2021, French Data network et autres** : le CE était saisi d'un recours en annulation

La Cour fait une interprétation très constructive des textes européens, au-delà de la lettre des textes.

Le gvt va mettre en place 2 moyens :

- **Contrôle de l'ultra vires** en vue d'écarter la décision de la CJUE : la CC danoise l'a introduite en 2007 + CC de la rep fédérale d'All → Le CE va rejeter dans son pp cette décision
- Le second moyen : le fait que le gvt adapte et étende **le contrôle du respect de l'id constit de la Fra** → limiter le pv de la CJUE

## Titre 2. Le respect de la légalité administrative

Méca d'endo hiérarchique : si une décision ne nous plaît pas, on peut avoir recours à un supérieur hiérarchique, ou même avoir un recours gracieux (restatuer la décision)

### **Chapitre 1. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION**

Contrôle très strict de l'act° de l'admin, mais ce contrôle connaît parfois des fragilités (état d'urgence sécuritaires, sanitaire)

#### *Section 1. La juridiction administrative*

Constitue un ordre juridictionnel indépendant de la juridiction judiciaire.

L'ordre juridictionnel admin : ttes les juridictions qui relèvent du CE → juridictions de droit commun (cours admin d'appel, etc.) mais aussi juridictions admin spécialisées

L'ordre juridictionnel : ttes les juridictions qui relèvent de la cours de cassation

Les tribunaux admin :

- 42 tribunaux (31 en met et 11 en Outre mer)
- 200000 jugements rendus en 2010
- Entre 1 an et 8 mois
- Ont continué à travailler pdt la crise de la covid
- En pp le TA est compétent du siège défendeur
- Les jugements des TA peuvent faire l'objet d'un appel devant les CAA

Les cours admin d'appel :

- 8 CAA
- 30000 arrêts en 2010
- Entre 1 an et 4 mois
- Pas d'attributions consultatives
- Peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le CE

## I. L'organisation de la juridiction administrative

Le conseil d'Etat : il cumule des tt consultatives avec des att juridictionnelles, cela caractérise le modèle de justice admin fra, c'est donc un lieu de pouv

Il y a 350 conseillers d'Etat, dont 230 sont effectivement en act au CE (le reste soit en fct dans des cours internat, dans les fct exécutives min)

La direction du CE est assurée par un VP, c'est le PM qui est pres dans les textes, mais c'est un titre honorifique, le vrai pres c'est le VP (ajd Bruno Lasserre).

Le CE est présenté comme le conseiller du gvt, il doit ob être saisi sur les **projets de lois, d'ordonnances et les projets de décrets** (ceux en CE). Il a rendu environ 1200 avis en 2020, il est aussi saisi de toute Q de droit technique, juridique qui se pose au gvt. D'un pt de vue pol, il y a **les attributions essentielles du CE qui sont le conseil**, les attributions contentieuses sont moins essentielles. Environ 10000 attributions contentieuses par an.

Ces décisions sont rendues à 4 titres :

- Le rôle de **juge de cassation** : le CE décide ou non d'examiner le pourvoi, cad il va examiner si la juridiction a correctement appliqué le droit (simple contrôle)
- Le CE est par exception **juge d'appel de certains jugements rendus par les TA** (trib admin) : nécessité de décision admin rapide, concerne le contentieux électoral, et de l'appréciation de la légalité des actes admin sur Q préjudicielle
- Le CE est compétent comme **juge de première instance** : actes admin les + imp, vocation nat  
ex : recours en annulation contre un min, un cabinet de min
- Procédure d'**avis contentieux sur des Q d'interprétation posée par un TA ou une CAA** : juridiction du fond peut saisir le CE d'une Q d'interprétation, demander de se prononcer

Pour mettre en oeuvres ces décisions, le CE est org en 6 sections :

- **5 sections admin** : fin, int, admin, sociales, etc., l'avis est rendu par le CE
- **1 section du contentieux** : présidée par le Prez (n2 du CE), elle-même subdivisée en 10 formations appelées des chambres, spécialisées dans un domaine particulier  
→ lorsque l'aff ne pose pas de pb, elle est traité par 1 chambre, lorsqu'elle pose des pbs elle est jugée par 2 chbes, et lorsqu'elle pose des pbs nouveaux elle est jugée par une formation de la section du contentieux, et lorsqu'elle pose des pbs encore + nvx et grands, elle est traitée par l'assemblée (une formation de la section aussi)

## II. La compétence de la juridiction administrative

Si le juge admin est le juge le + compétent pour juger l'admin, il n'est pas le seul, **le juge judiciaire va être compétent dans certaines hypothèses. Il est donc nécessaire de fixer une ligne de départage** entre les compétence du JA et du JJ, ni répartition simple, ni claire.

### A) La répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction

La répartition entre ces deux ordres relève de la compétence du législateur

#### 1) Les bases constit

**Décision du 23 janvier 1987** : concerne une aff qui est la comp juridictionnelle pour connaître des décisions de sanctions prises par le conseil de la concu. Elle avait décidé de transférer ce contentieux au JJ (juge judiciaire), a été déféré au CC, qui a confirmé la constit du transfert de compétence, alors même que l'autorité de la concu a un contentieux qui relève de l'autorité admin

→ **texte inconstit qui ne protège pas assez les droits de judiciaires**

Il y un pp fonda reconnu par les lois de la Rep, qui **consacre un noyau dur de compétences**. Le contentieux de l'annulation pris par les pers pu relève de la comp du JA en vertu d'un pp admin.

→ Le CC accompagne le pp de 2 exceptions :

- en vertu de la tradition judiciaire : le JJ peut être compétent pour connaître des actes admin (de pers pu pris par des pers pu), cela concerne les **Q de lib indiv, de droit de propriété**
- le jj est le juge **principalement compétent** pour régler le contentieux parce qu'il est + connaisseur du sujet (qd c'est un truc spécifique à un champ + large)

L'exception qui tient à la tradition constit fra, le jj est compétent pour connaître un certains nb de contentieux : **art 66**, le JJ assure la qd il s'agit de Q relatives à la lib indiv (≠ lib de chaque indiv)

→ **lib indiv au sens du DC** = *habeas corpus*, le droit de ne pas être détenu ou emprisonné irrégulièrement

Fait émerger la **théorie de la voie de fait** = lorsque l'admin exerce une voie de fait (≠ voie de droit), le JA n'est plus compétent, seul le JJ est compétent



ex : le 7 fev 1934, le tribunal constit décide de saisir tous les journaux de l'Action française. Pour que cela puisse être saisi il faut que cela porte atteinte soit au droit de propriété soit aux lib indiv.

## 2) Les règles législatives

## 3) Les solutions jurisprudentielles

Nb limité de solutions, pas de solutions générales. La première interprétation de ces textes, pouvait se résumer dans la **théorie de l'Etat débiteur**, condamnation de l'Etat dans un contentieux → **dès lors que l'Etat est en cause, le JA est compétent**. Mais cette solution n'est pas vrm satisfaisante.

**Théorie de la puiss pu** : distingue le fait que dans l'activité de l'Etat, il y a **les actes d'autorité et les actes de gestion** → mais **très vite contesté** par la doctrine et pas les juridictions elles-mêmes. Cet Etat assure de + en + d'actes de gestion, la doctrine du JA peut avoir l'impression que l'essentiel lui échappe, d'où l'émergence d'une nouvelle approche de la singularisation du JA par la notion de service public, menace d'étendre trop largement la compétence du JA, il faut limiter l'application du critère de service public.

Ajd, la jurisprudence considère très justement qu'il n'y a pas qu'un critère qui permet de déterminer de la compétence du juge admin.

### B) Les procédures de résolutions des diff de compétences : le tribunal des conflits

#### 1) La composition

**Trib des conflits** = juridiction paritaire chargée de régler les problèmes de compétences entre les juridictions admin et judiciaires.

Composé paritairement de représentants du CE et de la Cour de cassation : 8 membres (4 CE, 4 Cassas) et parfois ils statuent à 12 personnes

**Loi du 16 févr 2015** : la composition ancienne comportait une atteinte au paritarisme, en la présence d'un président, min de la justice garde des sceaux.

#### 2) Compétences du Tribunal des conflits

- La résolution des conflits de compétences : positifs (2 ordres de juridictions compétents)

## *Section 2. Les recours devant le juge administratif de droit commun*

### **I. Les voies de recours : la classification des recours contentieux**

Il existe ≠ types de voies de recours devant le juge admin, soit ≠ procédures contentieuses devant la juridiction.

La principale → le recours pour excès de pouvoir.

#### *A) La classification des recours admin*

Traditionnellement fondée sur l'étendue des pouvoirs admin. 3 séries de voies de recours :

##### **1) Classification fondée sur les pouvoirs du juge**

- **Les recours en annulation** → on demande au juge d'annuler un acte, qui peut **soit être annulé par le juge admin ou rejeté**. Le juge est enfermé dans cette alternative binaire → il ne peut pas modifier l'acte, ni le remplacer par sa propre décision = un contentieux. La voie la plus trad de ce contentieux est le recours pour excès de pouvoir (REP) (cf le déféré préfectoral).
- **Les pleins contentieux** → ceux où le juge a des **pouv pléniers**, soit celui de substituer sa propre décision à la décision querellé prise par l'admin. On trouve cela dans tous les contentieux de la responsabilité. Ou dans le contentieu contractuel, électoral
- **Les contentieux répressifs** (plus marginaux) : hypo où très singulièrement le JA joue le rôle du juge répressif en lieu et place du juge pénal. Il est saisi pour prononcer une sanction à l'égard d'un administré → ref au contentieux de la grande voirie, atteintes pouvant être apportées à la protection et affectation du domaine public, ex : dégradation des plages publiques.

Doctrinalement cette classification est de + en + contestée, on préfère une classification fondée sur les situations juridique en cause.

##### **2) Classification fondée sur les situations juridiques en cause**

- **Les recours obj** : confronté un acte de l'admin avec l'ens des R de droit objectif qui prime cet acte admin (traités, C°) → confrontation d'un acte au D objectif. Le requérant vise à défendre ses intérêts, droit sub, mais veut s'assurer que l'admin respecte le droit obj → contentieux fiscal...
- **Les recours sub** : l'administré vise à défendre son droit sub, et principalement son droit pécunier. Droit subjectif à la réparation du préjudice que l'administré a subi → contentieux contractuel, de la responsabilité.

## B) Le recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est le recours juridictionnel par lequel **te pers intéressée peut demander au JA d'annuler une décision admin en raison de son illégalité**. Il est au fur et à mesure du tps devenu un **instrument de contrôle de l'admin**, de ce qu'elle respecte le droit.

Historiquement, il trouve son origine dans une loi des **7 et 14 octobre 1790** qui permettait aux administrés de contester un acte de l'admin lorsque celle-ci avait outrepassé ses compétences, d'où le nom de "recours pour excès de pouvoir". Si à l'origine il ne permettait que de délimiter les compétences, progressivement **les cas d'ouverture se sont étoffés et généralisés**.

Dès le **XIXe** siècle, le JA a admis de régler le respect de la forme et de la procédure. À partir du **XXe** siècle, le JA va contrôler les obj de l'admin et les motifs = **contrôle de la légalité interne de l'acte**.

→ **2 nov 1864** : règle d'exonération du min d'avocat, ajd on peut déposer un recours en contentieux sans consulter un avocat (gratuitement)

Le pp selon lequel tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir est un pp fondamental du droit désormais.

### **1) Les conditions de recevabilités pour excès de pouvoir**

Un recours **très peu formaliste** → peut simplement prendre la forme d'une lettre déposée au tribu admin ou procédure dématérialisée. La seule contrainte est de fournir l'acte admin que l'on conteste, si on ne respecte pas cette règle le recours n'est pas immédiatement recevable.

Il y a néanmoins 3 conditions cumulatives qui encadre la recevabilité pour excès de pouvoir (REP) :

- **La qualité du requérant** : tiennent à la détermination de l'intérêt à agir.
- **Délai de recours** → le pp étant qu'un acte administratif doit être contesté dans un délai de 2 mois à compter de la date d'application, délai bref.
- **L'acte contesté** → recours uniquement contre une véritable décision.

#### **a) L'intérêt pour agir en justice**

Le requérant doit avoir la kpté d'agir en justice:

- être majeur, ne pas être un majeur dépendant
- il faut que requérant démontre un intérêt à agir. Cette formule traduit la volonté du juge de rechercher une position équilibrée entre 2 solutions extrêmes.

La 1ère aurait été de faire du REP une action populaire, “*actio popularis*” = une action pouvant être engagée par toute personne. Finalement le respect du droit par l’admin est l’affaire de tous, donc “action popularis” intellectuellement concevable. Mais dans un souci de sécurité juridique, le juge essaie de faire en sorte que toute personne ne puisse pas attaquer tout acte admin.

À l’inverse, le juge aurait pu opter dans cette préoccupation de sécurisation des actes admin, que le REP soit réservé au requérant qui justifie un droit subjectif lésé. Or, cette démarche apparaît au JA comme trop restrictive dans cette vol de faire du REP un instrument de contrôle de la légalité de l’admin.

→ d’où la recherche d’une solution intermédiaire qui précise dans certaines circonstances ce qu’est un intérêt à agir.

Depuis la fin du XIX, tout d’abord le juge a précisé que l’administré lorsqu’il a telle ou telle qualité à de part cette qualité un intérêt suffisant à agir.

La jurisprudence a considéré que **le fait d’avoir qualité de contribuable local donne un intérêt pour agir à l’encontre de tous les actes de cette collectivité locale qui engage directement ou indirectement les finances de la collectivité**. Donc on peut contester de manière recevable tous les actes admin portant sur les finances de la collectivités

→ *arrêt Casanova, CE, 29 mai 1901*.

De même la jurisprudence a précisé que **le fait d’être membre d’un organe délibérant d’une collectivité territoriale nous donne un intérêt suffisant à agir contre toutes les délibérations de cette collectivité**.

**La qualité de fonctionnaire confère au requérant un intérêt suffisant pour contester tous les actes admin qui remettent en cause le statut du corps auquel il appartient** et les droits et avantages attachés à la sit de fonctionnaire qui est la sienne.

**La qualité d’usager de service pub donne un intérêt suffisant pour contester toutes les règles relatives à l’orga et le fonctionnement de ce service pub**.

Enfin, **la qualité d’électeur confère un intérêt à agir contre les décisions relatives à l’orga du scrutin auquel on est électeur**.

Hypothèses qui permettent la résolution du problème par catégories. Le juge apprécie au cas par cas au delà de ces hypothèses, “*in concreto*”.

→ La jurisprudence a précisé que cet intérêt à agir peut être **matériel** ou purement **moral, individuel** ou **collectif**, ce qui pose la Q de l’intérêt à agir des groupements (syndicats, asso), dans quelle mesure une asso peut agir dans un intérêt moral collectif ?

La jurisprudence considère que **les pers morales peuvent agir dans l’intérêt collectif moral**, dès lors que l’acte admin met en cause l’intérêt collectif qu’elles défendent → ex : asso de

l'environnement, peut avoir un intérêt pour attaquer les actes admi qui portent atteintes à la protection de l'environnement.

Autre précision : les groupements collectifs ne peuvent pas agir pour la défense d'un intérêt indiv d'un de leurs membres (pas de procuration possible)

L'intérêt qui fonde l'intérêt à agir peut être public ou **privé**, une pers morale de droit pu peut agir devant le JA contre une autre pers de droit pu.

#### b) **Le délai de recours**

Le délai de recours est en pp de 2 mois → cf **Art R.421-1 CJA**.

Le délai de recours, déjà bref, compte à partir du moment où on a pris connaissance de l'acte. L'idée de ce délai de recours bref est de faire en sorte que la sécu juridique soit garantie le + rapidement possible.

Cela étant, ce délai pose **un certain nb de pb sociaux** en termes de connaissances et d'info de celui-ci. C'est pq le législateur sensible à cette Q du traitement des administrés a introduit une RAL qui veut que l'admin est l'obligation d'informer les administrés du délai et des voies de recours ouvertes à l'encontre de l'acte admin en cause. Autrement dit, les décisions admin indivi doivent en vertu de **l'art 421-5 CJA** être accompagnée de l'indication des voies et des délai de recours. Si cette mention n'accompagne pas la décision de l'admin, la décision n'est pas illégale MAIS la csq de cette abs est le fait que le délai n'est pas opposable à l'administré.

Le pb c'est que l'admin soit ne notifie pas avec une date certaine sa décision soit ne l'accompagne pas de la précision du délai. Or, dans ce cas, le délai ne commence pas à courir et continue perpétuellement. Autrement dit, cette situation pose un problème de sécurité juridique. Cette sit paraît insatisfaisante pour le juge

CE adopte une décision de pp extrêmement importante → **arrêt Czabaj, Ass 13 juill 2016** même dans ses hypo où la décision n'a pas fait courir le délai de recours il reste néanmoins enfermé dans un délai raisonnable. Le juge précise dans cet arret que ce délai raisonnable et en pp un délai d'1 an à compter de la date de la décision expresse lui a été notifié. Même si la notification est irrégulière, elle courir au max un délai de recours de 1 an.

→ rétablit un équilibre.

#### **1) Les caractères de l'acte contesté :**

Le REP ne peut être dirigé que contre certains actes admin → que contre ceux faisant grief (de véritables décisions), "décision faisant grief", seule une décision de l'admin peut faire

l'objet d'un recours (ex : mesures informatives, préparatoires, confirmatives). Les actes de l'admin qui sont de simples vœux, ne peuvent pas faire l'objet d'un simple REP. Cette frontière a évolué, s'est déplacée dans le temps, **droit bcp + incitatif, ce qui pousse le JA à étendre le champ des possibles** pour orienter l'action des min, des préfets, des services déconcentrés de l'E = essentiel.

La Q qui s'est posée est celle de savoir si la circulaire peut faire l'objet d'un REP ?

→ *Arrêt du 29 janv 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker* : distinction des circulaire réglementaires ≠ circulaires normales

Une circulaire reg est entaché de limiter pour cause d'incompétence de ministre, elle doit être traité comme véritable acte juridique décisionnel

Extensions :

- *Arrêt 18 dec 2002 (Duvignères)* : une circulaire peut faire l'objet d'un REP non pas simplement pq il est reg mais pq il est rédigé de manière impérative = acte décisoire, peut faire l'objet d'un REP
- Dans certains domaines (ex : régulation électronique etc), les admin sont amenées à prendre des actes d'orientations, pas de décisions mais qui amènent à des effets notables, **d'influencer de manière significative les comportements des op éco concernés** *Arrêt du 21 mars 2016*
- *Arrêt du 12 juin 2020 (Gisti)* : Les documents de portée générale émanant d'autorités pu, matériels ou non (circulaires ou non), **peuvent faire l'objet de REP lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autre personnes que les agents chargés**, le cas échéant, de les mettre en oeuvre.

**Art 47 du code civil** : les documents d'état civil délivrés par tout pays sont présumés républicain

Cette jurisprudence de pp a été illustré par *l'arrêt du 22 oct 2021, Association Générations futures* → peut par son contenu être considéré comme ayant des effets suffisamment notables sur les administrés pour pouvoir être considérés comme un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

→ position réaliste du juge, ce qui est déterminant est de savoir si l'acte a des effets ou non à l'égard des administrés.

## 2) Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir

Examiner les cas dans lesquels le juge saisi de manière recevable va devoir annuler l'acte admin dont il a été saisi. Important car du point de vue du requérant cela indique les ≠ moyens qu'il peut invoquer l'encontre de l'acte admin qu'il conteste. Seuls certains moyens juridiques vont pouvoir permettre d'importer l'annulation de l'acte. Essentiel du point de vue de l'admin au moment où elle élabore son acte admin. Dans ces ≠ cas d'ouverture du REP

c'est surtout la liste des points de vigilance que l'admin doit vérifier lorsqu'elle prend un acte admin pour s'assurer que son acte est licite.

Il y a 4 cas d'ouverture de REP : 2 de ces cas s'attachent à la **légalité externe de l'acte**, considérations extérieures à la décision elle-même :

- **Le vice d'incompétence de l'auteur de l'acte** : le juge vérifie si l'acte est pris par une autorité admin compétente.
- **Le vice de forme ou de procédure d'adoption de l'acte**

À ces cas d'ouverture extérieurs, se sont ajoutés des moyens qui tiennent à la légalité interne de l'acte, qui tiennent au contenu même de la décision de l'acte, juge introduit 2 cas :

- **Détournement de pouvoir** : vise pour le juge à contrôler l'intention réelle de l'autorité admin lorsqu'elle a pris la décision.
- **Violation de la loi** : plus largement la violation du droit par l'acte admin, soit qu'il soit fondé sur une erreur de fait ou sur une erreur de droit (fondé sur les mauvais textes juri, ou dépourvu de textes juri)

NB : cette distinction entre légalité interne et externe a une importance contentieuse. Normalement le requérant ne peut pas invoquer au-delà du délai de recours de moyens nouveaux. La jurisprudence considère que la légalité interne et externe constituent 2 causes juridiques distinctes → *CE, Sect, 20 fev 1953, Société intercopie*.

### A) Les moyens de légalité externes

2 séries de moyens externes

#### **1) La compétence de l'auteur de l'acte**

→ **L'incompétence** :

- **d'ordre matérielle**, intellectuellement l'ordre juridique n'est pas compétente à prendre l'acte au sein même d'une admin
- **d'ordre territoriale** : un maire prend un arrêté sur sa commune et une autre commune = territorialement incompétent
- **d'ordre temporelle**

Traduit un enjeu important : **les pers pu sont dotées de prérogatives de puiss pu qui sont tjrs des menaces potentielles pour les lib pu**, dès lors il faut encadrer le pouvoir d'exercer ces prérogatives.

Importance des règles de compétence → explique la naissance REP et explique pq les règles de comp sont considérées au contentieux comme des moyens d'ordre public. En pp le juge ne

peut statuer que sur les moyens invoqués devant lui par les parties. Par contre, il y a pour certaines règles particulièrement importantes l'affirmation selon laquelle le respect de cette règle constitue un moyen d'ordre public. Cela veut dire concrètement qu'un moyen d'ordre public doit être soulevé d'office par le juge s'il estime qu'il est méconnu. Le juge le soumet à la contradiction et pourra éventuellement le retenir.

## 2) Le vice de forme ou de procédure

Dans les textes contemp, il y a des décisions qui encadrent les procédures de l'acte dans un souci de protéger les administrés

ex : **loi du 11 juil 1979**, impose la motivation de certains actes admin indiv défavorable ou dérogatoire

Il est prévu que l'autorité admin doit consulter telle ou telle commission avant de prendre l'acte

### B) Les moyens de légalité internes

Tiennent soit au but de l'auteur de l'acte admin, soit au motif de la décision admin.

#### 1) Le détournement de pouvoir

Il y a détournement de pouv lorsque l'admin prend un acte dans un but  $\neq$  de celui que le droit lui assigne dans l'exercice de ce pouv. Le détournement de pouv (règle de pp du **CE du 26 nov 1875, arrêt Pariset**), vise à chercher le **but réel** de l'autorité admin, de l'agent, lorsqu'il a pris l'acte concerné.

2 séries d'hypothèses distinctes :

- **L'autorité admin ne peut exercer ses pouv que dans un but d'IG :** l'admin ne peut pas librement exercer ses pouv (règles de compétences), ses prérogatives de pouv peuvent être justifiées que par leur mise au service de l'IG  $\rightarrow$  il faut déterminer ce qu'est l'IG, il faut que les décisions, pour être licites, contribuent à la réalisation de l'IG. L'agent admin ne peut pas exercer ses pouv dans un but autre que général, qui serait personnel  $\rightarrow$  **arrêt du 14 mars 1934, Demoiselle Rault** : cas d'acte admin dans un but d'intérêt particulier (pour un de ses proches) = détournement de pouvoir
- L'admin a bien agi dans un but d'IG, **mais un IG autre que celui pour lequel le pouv lui avait été confié** = détournement de pouv  $\rightarrow$  **arrêt du 4 juil 1924, Beaugé** : (pas le droit d'être tout nu sur la plage)  $\rightarrow$  pouv de police utilisée à des fins de rentabilisation de la commune  $\neq$  de l'IG.



De manière générale, les hypothèses utilisées sont rares. Mais une autre difficulté : la **preuve**, c'est au requérant de démontrer au juge que l'acte est un détournement de pouvoir, très diff à administrer.

## 2) La violation de la loi (d'une règle de droit régissant le contenu de l'acte)

Il y a violat° de la loi, lorsque l'admin viole une règle de droit autre que celle qui gouverne la compétence, la forme, la procédure ou les buts de l'auteur de l'acte.

C'est lorsque le contrôle du juge porte sur le contenu de l'acte (sur ce qu'il porte). Ce grief de violation de la loi se structure en 2 moyens :

- **Erreur dans les motifs de droit de la décision contestée** : il s'agit de vérifier que le droit qui fonde la décision de l'admin a été bien mise en oeuvre par l'autorité admin (pas d'erreur dans les motifs de droit, de fondements)
  - **Violation directe de la loi** : l'admin prend un acte admin dont le contenu juridique est directement contraire au contenu d'une norme sup à cet acte admin = erreur de droit la + brutale
  - **Interprétation erronée de la loi** : le droit confronte une norme générale à des situations réelles, donc place à l'interprétat° → est-ce l'acte en cause rentre en effet dans cette interprétation ?
  - **Absence de base légale** : l'admin se fonde sur les dispo leg qu'elle croit être rentrée en vigueur, alors qu'elle ne l'est pas encore.
- également le motif pour lequel le JA annule un acte admin qd il est invoqué par voie d'exception, l'irrégularité de fondement de l'acte
- **Erreur dans les motifs de faits de la décision contestée** : il s'est imposé que très lentement (début du XXe s), pq on est au coeur du pv de décision de l'autorité admin, le JA avait l'impression de refaire l'appréciation de l'admin et qu'il se comportait comme supérieur hiérarchique et non comme juge.
  - **Erreur dans l'existence matérielle des faits** : est-ce que les faits qu'invoque l'admin pour justifier sa décision existent réellement ? *Arrêt 14 janv 1916, Camino* : ville d'Hendaye, maire n'aurait pas veiller à la décence d'un convoi funéraire, sauf que les faits n'ont jamais existé, l'acte est donc annulé par le CE
  - **Erreur dans la qualification juridique des faits** : *arrêt du 4 avril 1914, Gomel* : projet de construction à Paris, construct° immo soumise à un permis de construire même pour les perspectives monumentales => essentiel du contrôle des juges et le conduit à s'immiscer voir se substituer au raisonnement intellectuel de l'admin.

### 3) Le contrôle de l'erreur de fait détermine une gradation dans le contrôle du JA

Ce contrôle conduit le JA à substituer son contrôle à celui de l'admin. Il estime que ce n'est pas opportun de gérer ce contrôle avec la même intensité dans tous les cas. Le JA considère que toutes les décisions de l'admin n'ont pas la même portée et ne présentent pas le même risque d'atteintes aux droits fondamentaux des indiv → il faut moduler l'intensité du contrôle juridictionnel en fonction du degré de risque de la décision en cause. Ces 2 séries de considération ont conduit le juge à opérer une modulation de son niv de contrôle, quel que soit le niv de contrôle le juge contrôle tjrs tous les risques sauf celui relatif au contrôle de la qualification juridique des faits qui est le seul à avoir son intensité modulée.

- **Contrôle minimum** : le juge n'annulera l'acte que si l'admin a commis une erreur manifeste d'appréciation/de qualification ("manifestement"). Le juge fait ce contrôle dans des sit où il peut limiter son contrôle à l'égard de l'admin, cette dernière conserve une marge d'appréciation.
  - Concerne les décisions où l'appréciation de l'admin se fonde sur des **considérations d'opportunités**. ex : mesures de remise gracieuse en mat fiscale.
  - Lorsque les textes laissent une **marge d'appréciation** d'un pouv discrétionnaire à l'admin. Comme les textes encadrent très peu le cadre de l'admin, le contrôle des juges est également limité. Le juge ne fait qu'un contrôle de l'erreur manifeste de l'appréciation.
  - Lorsqu'une matière présente une **très grande technicité**.
  - Contrôle **infra-minimum** (marginal) : cas particuliers dans lesquels le juge ne fait aucun contrôle de la qualif juri des faits, pas même un contrôle manifeste de l'appréciation. La principale hypothèse c'est le contentieu des concours et exam, la Q de l'appréciation de la qualité d'une copie... but de ce contrôle : éviter des recours trop systématiques.
- **Contrôle normal** : hypo dans laquelle le juge contrôle de manière pleine et entière la mat juridique des faits. Toute erreur qui fonde la décision, entraîne l'annulation de la décision. Sit normal du contentieux admin et du contrôle des actes admin. "les faits sont de nature à..." = type de formule illustrant que le juge a fait un contrôle plein et entier.
- **Contrôle maximum** : le juge a progressivement admis d'introduire un contrôle mais un contrôle de la proportionnalité du contenu de la décision par rapport aux faits en cause. Plus précisément, ce contrôle qui était uniquement un contrôle de proportionnalité et en fait un contrôle qui recouvre 3 choses :
  - la nécessité de la mesure
  - le caractère adapté de la mesure
  - caractère proportionnée de la mesure

Ce contrôle est apparu avec *l'arrêt du 19 mai 1933, Benjamin* : le préfet décide d'interdire la conf de Benji (un auteur controversé), un contrôle de la qualif juri des faits → décision en cause = annulation de la réunion → donc porte atteinte à une liberté pour des raisons d'ordre public. Le juge vérifie qu'il y a bien une qualification juridique des faits donc une atteinte à l'ordre public. Mais il ne s'arrête pas là, il faut un contrôle maximum et vérifie que la mesure prise est bien la mesure la moins attentatoires aux lib publiques permettant d'aboutir à la protection de l'ordre public. En l'espèce il considère que la menace n'était en rien considérable, des mesures moins attentatoires à la lib auraient pu être choisies pour aboutir au même résultat → la mesure est donc disproportionnée → annulation de cette dernière .

→ Ce contrôle permet au juge de faire une balance et d'essayer de fonder une décision qui porte le moins atteinte possibles aux intérêts des 2 parties de la décision concernée.

## II. L'efficacité des recours

La question de l'efficacité du recours pour excès de pouv n'est pas très ancienne. La prise en compte de la sit réelle et effective du requérant en termes d'application réelle de la décision du juge est récente.

Les choses évoluent pdt les A60 sous l'influence de la doctrine et l'art du prof **J.Rivero** "*le Huron au Palais Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir*", 1962. Cet art est écrit à la mode des Lettres Persanes → montre que l'intérêt du requérant n'est pas assez considéré. Cet art va contribuer à un mvt qui se dvp à partir des A70 qui vise à renforcer la protection concrète et effective des administrés.

De + en + va se poser cette Q de l'efficacité du recours en termes de protection du droit des requérants. Ceci se traduit par un renforcement des pouv du juge et modifie l'office du juge pour excès de pouv. 3 axes de renforcement :

- pouv de prendre des mesures d'urgence
- pouv de prendre des injonctions à l'égard de l'admin
- pouv d'assurer la bonne exécution des décisions de justice

### A. Le pouvoir de prendre des mesures d'urgence

L'intervention du juge pour excès de pouv est lente (laisser le droit de la défense de s'exercer). Pdt le temps de la procédure l'acte contesté par le requérant va trouver à s'appliquer. peut avoir des csq dramatiques pour le requérant.

Juge des référés : fonction particulière, peut prendre des mesures provisoires dans des délais extrêmement bref. Pouv anciens mais on été très largement renforcés par une réforme fondamentale → **loi du 30 juin 2020** : permet au JA d'intervenir en urgence. Par un référé il peut prendre des mesures urgentes, on parle alors d'ordonnance, l'effet juri n'est pas le même. 2 principales procédures de référé en lien avec le recours pour excès de pouv :

## 1) Le référé suspension

La procédure de référé suspicion créée par la **loi du 30 juin 2020** en remplacement d'une autre qui ne fonctionnait plus. Procédure qui va accompagner un recours pour excès de pouvoir, le requérant fait en // un recours en référé de suspension. Référé qui demande au juge de suspendre l'application de l'acte. Il faut que cette annulation est un effet réel.

**Quelles sont les conditions auxquelles le juge référé va suspendre l'acte admin ?**

2 conditions cumulatives :

- **Urgence à suspendre l'exécution de l'acte admin** → lèse fortement l'intérêt du requérant
- Il faut que le requérant invoque en l'état de ses moyens, un moyen de nature à créer **un doute srx quant à la légalité de l'acte attaqué** → il faut que le juge ait un doute srx sur la légalité de l'acte.

## 2) Le référé liberté

Pas de mesure provisoire mais mesure qui statue au fond. Le JA a 48h pour statuer

Ce référé liberté intervient dans 2 cas :

- Il faut que **l'acte admin porte une atteinte grave et manifestement illégale**
- Cette atteinte doit être **portée à une lib fondamentale** (définie comme une lib consacré par une dispo supra leg)

→ Le juge peut rendre toute mesure dans les 48h, il peut annuler l'acte, prendre des injonctions à l'égard de l'admin, substituer son rôle, pour rétablir les droits

Le juge de référé de la compétence juridictionnelle est compétent pour juger dans ce cas la  
Ce référé est très important, le juge a été en mesure d'opérer un contrôle extrêmement étroit, efficace et rapide → ex : en mat de police sanitaire.

### B. Le pouvoir d'adresser des injonctions à l'admin

Pdt très longtemps le juge a refusé des injonctions de faire ou de ne pas faire à l'admin, car il avait peur que l'admin n'obéisse pas à ses injonctions. Le législateur est intervenu

**Loi du 8 fev 1995** : **dote pour la 1ere fois le JA d'un pouv d'injonction**, codifié aux articles L911-1).

→ 2 types de mesure :

- Soit l'annulation de la décision de l'admin conduit nécessairement à prendre 1 certaine décision, le JA peut enjoindre à l'admin de prendre cette décision dans un certain délai, l'admin peut prendre une nvelle décision pour un autre motif
- Il ne découle pas de l'admin la prise de décision, le JA va enjoindre à l'admin de prendre une nvelle décision dans un certain délai

Ces pouv d'injonction et d'astreinte sont devenus extrêmement importants, illustrent les grandes hist médiatiques. Série de procès climatiques qui fonctionnent précisément sur cette Q et sont permis par ces pouv d'injonction et d'astreinte.

ex : **Procédure en cause contre l'insuffisance de la pol de lutte contre la pollution de l'air** : assos qui adressent au gouv d'une demande de mise en œuvre d'un certain nbr de mesures pour que le gouv soit en kpté de suivre ses obj climatiques. Pas de rep de l'admin. Décision de refus, peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouv, assos saisissent le CE pour un recours en annulation contre la décision de refus du gouv. Devant le juge, on argumente en droit → les engagements pris par la France sont à caractère obligatoire et que la décision de refus ne permet pas de satisfaire à ces engagements internationaux, donc elle est illégale. CE accueille l'argumentation pour annuler la décision et enjoindre le gouv de prendre des décisions. Mais le gouv ne fait rien.

**Arrêt 20 juillet 2020** : renouvelle l'injonction et accompagne son injonction d'une astreinte de 10 millions d'euros en fonction du retard. L'astreinte peut en vertu de la législation être versée aux assos. le CE vérifie 6 mois après → 4 aout 2021 constate que le gouv n'a tjrs pas pris de mesures suffisantes, donc prononce l'astreinte et statue ainsi tous les 6 mois.

ex : insuffisance de la pol de lutte contre l'émission de gaz à effet de serre

→ Montre que ces mesures techniques ont un enjeu pol absolument fondamental.

### C. Le contrôle de l'exécution des décisions de justice

Les décisions rendues par le juge sont exécutoires, tant l'admin et l'administré doivent less exécuter et respecter. Il arrive que certaines décisions ne soient pas exécutées, pb concrets d'exécution. Quoi qu'il en soit le légi est intervenu pour doter progressivement le juge de povu qui lui permette d'assurer l'exécution réelle de la décision.

- **Décret du 30 juillet 1963** : créé au sein du CE une **Commission du rapport et des études**, fonction de médiation auprès de l'admin lorsque des difficultés d'exécution sont rencontrées. Il faut épauler l'admin. Cette commission est devenue une section du CE.
- **Loi du 16 juillet 1980** : complète le décret, autorise le juge à prononcer des astreintes contre l'admin lorsqu'elle n'exécuterait pas suffisamment vite sa décision de justice.
- **Loi du 8 février 1975** : déconcentre le pouv qui à l'origine étant au sein du CE au sein de ttes les juridictions admin. Le requérant peut par ex saisir le TA de Stras. 2 phases :

- une phase admin : un magistrat délégué prend contact avec l'admin pour essayer de la convaincre...
- une phase juridictionnelle si la phase admin n'aboutit pas, TA peut mettre une astreinte

=> renforcement considérable du rôle du juge et conduit à une transformation fondamentale de l'office du JA.

## **Chapitre 2. LES LIMITES AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION**

Certains actes, pris par l'administration, peuvent modifier la légalité administrative, adapter son contenu

### *Section 1. Les actes insusceptibles de tout contrôle*

De telles situations, d'actes insusceptibles de recours juridictionnel sont devenus très rares, mais il y a 2 hypothèses. Une qui reste assez forte dans la jurisprudence contemporaine, la théorie des actes de gouvernement, l'autre relève du bon sens, la théorie des bons ordres d'intérieurs.

### **I. Les actes de gouvernement**

Ce sont des actes juridiques pris par une autorité du pv exécutif et dont les juges tant admin que judiciaire vont refuser de connaître. La théorie des actes de gouv a pdt longtemps été fondée sur la **théorie du mobile politique**. Parfois les autorités prennent des actes admin pour des raisons purement pol. Le JA au XIX<sup>e</sup> jugeait que ces actes pris pour des motifs pol devaient de ce fait échapper au contrôle juridictionnel.

→ consacré par *Arrêt, 9 mai 1867, Duc d'Aumale* → histoire des princes de condés. Recours contre cette décision au motif que celle-ci se fonde sur des considérations d'ordre pol et ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Conception **radicalement opposée avec l'E de droit**. Dès le début de la III<sup>e</sup> Rep, le CE bénéficiant de la juridiction déléguée consacre l'abandon de la théorie du mobile politique.

→ *Arrêt 19 fev 1875, Prince Napoléon* : Min des armées invoque le motif du mobile politique. Le CE va certes rejeter le recours MAIS va l'examiner (= grd diff), implicitement le CE a une démarche de rejet du mobile politique.

La jurisprudence sup ne va plus essayer de donner un critère de la théorie des actes de gouv. **Ojd, on conserve la théorie sans le motif expressément indiqué**. Considération de limitation pol au contrôle dans l'affaire du Prince Napoléon. Le juge va se contenter d'une approche énumérative qui se fonde sur l'idée que les **actes de gouv = actes pris par une autorité**

**exécutive** mais dans une fonction qui n'est pas administrative. C'est pq l'acte ne peut pas faire l'objet d'un contrôle administratif.

Ojd dans la jurisprudence on trouve 2 grands domaines de l'application de la théorie des actes de gouv :

- **Relations entre le gouv et les autres pouv publics constitutionnels :**

→ la jurisprudence considère qu'est un acte de gouv le fait pour un Pr de **recourir au référendum**.

→ Le **refus de déposer un projet de loi ou le dépôt d'un projet de loi** : un acte de gouv, le juge ne s'immisce pas dans ce qui relève des relations entre pouv pub constit.

Autre ex d'actes de gouv: mise en place des pouv d'exceptions (art16), le décret de nomination du PM, le décret de composition du gouv, décision de nomination d'un membre du CC (qui est considéré comme un acte de gvt).

- **Actes qui interviennent dans le champ des RI** : catégorie trad de la jurisprudence permet souvent au JA de ne pas avoir à répondre de certaines sit polémiques et politiques.

→ CE saisi par asso Greenpeace France, le CE rejette le recours après **la décision du Pr de la Rep de reprendre les essais nucléaires** (29 set 1995) = un acte de gouv

→ Le CE a refusé un recours dans un arret en 2015, **refus de rapatrier des enfants de djihadistes français prisonniers en Syrie car acte de gvt** → **CE, 25 août 2021**.

Lorsque le CE saisit de cette Q constate que l'acte en cause = un acte de gouv → esq : **injusticiabilité de pp de l'acte**. L'acte de gouv bénéf d'une **immunité juridictionnelle** presque totale dans la mesure où elle vaut aussi bien devant le JA que le juge judiciaire. Le pp d'injusticiabilité est repris par le CEDH, qui considère qu'il n'y a pas d'incompatibilité de pp

→ **CEDH, Arrêt 14 dec 2006, Markovic c/ Italie** : les décisions ita font partie des actes de gvt

L'injusticiabilité vaut pour le contentieux de la **légalité** et de la **responsabilité**. Apparaît la seule limite introduite par le JA, essaie de réintroduire un minimum de contrôle juri, il introduit un contrôle de la responsabilité sans faute de l'admin. La resp sans faute est engagée par des raisons objectives extérieures à l'acte, le juge admet alors que l'acte de gouv puisse faire l'objet d'un engagement de la responsabilité sans faute.

→ **TC, 11 mars 2019, req, 4153, aff des "emprunts russes"** → traité qui prétend indemniser les emprunts russes. les pers détentrices d'emprunts ont saisi les juges nationaux contre les E signataires du traité. La décision de signer le traité = un acte de gouv et d'autre part cette décision peut néanmoins faire l'enjeu d'un contrôle de la responsabilité sans faute de l'admin.

## II. Les mesures d'ordre intérieur

Le JA considérait tradi que les mesures relatives au fonctionnement interne de l'admin étaient insusceptibles de recours juridic, dès lors qu'elles n'avaient pas de csq notable sur le situation des administrés, ce qui a conduit le juge a instaurer **la notion de mesure d'ordre intérieur**. Cette catégorie existe tjrs, avec un très très fort recul, pcq la CEDH a considéré que certaines règles étaient contraires à certains pp.

→ Catégorie en réduction sous l'influence de la CEDH

On la trouve pplement dans 3 hypothèses (l'école, la caserne, la prison) :

- **L'école** : évolution notable, on est parti d'une conception assez large, *Arrêt Chapou, CE 20 nov 1954*, qui interdisait aux filles de venir en pantalon de ski car trop moulant, le JA a refusé le recours  
→ Le CE a considéré que les mesures prises au sein de l'école n'étaient pas des mesures d'ordres intérieurs, *le 15 mars 2004, Arrêt Kherouaa*, limitation de la lib d'expression aux signes religieux non ostentatoires.

Cela n'empêche pas le maintien de la catégorie à l'école, *Arrêt du 8 mars 2006, Fédération des conseils de parents d'élèves de l'école publique*.

- **La caserne** : le domaine milit a été tradi le lieu de mesures d'ordres intérieurs. L'État fait un recours de cette décision, et le CE va réduire notablement les actes de mesures d'ordre intérieur, surtout dans le domaine des casernes, où la CEDH pris des décisions qui ont contraint le CE a changé sa jurisprudence.  
→ *Arrêt Hardouin, 17 fev 1995 + Arrêt L. Touvet et J-H. Stahl*

- **Les prisons**

### *Section 2. La légalité d'exception*

Une réalité dans tout système juridique : La **prise en compte des circonstances** dans lesquelles un acte a été pris, pour en apprécier la légalité, est inhérente des circonstances dans lesquelles il a été pris, mais le droit admet parfois d'aller beaucoup plus loin dans ce processus. Le **droit admet que des circonstances exceptionnelles puissent mener à une adaptation de la légalité constitutionnelles**, certains grands pp ne peuvent pas être assurer d'être appliqués dans les circonstances normales du droit, il faut donc accepter des circonstances exceptionnelles = positionner ≠ment le curseur entre sécurité et liberté



→ se retrouve dans d'autres juridictions, ex : **Art 15 de la CESDHLF** (conv euro de sau des DH et des lib fondamentales). Toute mesure prise dans ce cadre est contestable, et il faut savoir si elle est proportionnée (si l'atteinte dans ce cadre excep est proportionnée)

## I. Le régime jurisprudentiel des circonstances exceptionnelles

Le JA a émis l'idée qu'en dehors de tout texte expresse, l'admin puisse invoquer des circonstances exceptionnelles pour justifier la méconnaissance de certaines règles de D. Naissance de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles.

Origine : moment de la 1GM, 2 arrêts :

- **CE, 28 juin 1918, Heyriès (GAJA)** : faute disciplinaire de Mr Heyriès, conteste la décision et certain de gagner. L'admin qui prend une sanction contre un agent pub doit donner accès à celui-ci à son dossier (éviter des considérations d'ordres pol...). Mais le CE rejette son recours et considère que les difficultés résultant de la guerre justifient que la sanction soit légalement prise sans que la garantie procédurale n'ait été respectée. Les circonstances exceptionnelles justifient qu'on écarte dans ce cas la garantie procédurale.
- **CE, 28 fev 1919, Dame Dol et Laurent (GAJA)** : 2 prostituées, ne peuvent plus exercer leur act car le préfet a interdit la prostitution pour des raisons liées au contexte mili, risque de confiance sur l'oreiller. La décision du préfet semble dépourvue de base légale. or, le CE rejette le recours des dames et considère que " *les limites des pouv de police dont l'autorité dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécu ne saurait être les mêmes pdt la période de G*"

Théorie qui va par la suite être appliquée dans des contextes locaux spécifiques ou de catastrophes naturelles par la jurisprudence.

Les csq de l'application de cette théorie sont diverses et malléables, permettant à l'admin au regard des circonstances de **faire ce qui apparaît nécessaire, d'assouplir les conditions procédurales de prise de décisions** (arrêt Heyriès), **de déroger aux R de compétences, d'interpréter largement les pv de l'admin** (Dol et Laurent). Le juge n'a jamais l'application de cette théorie par la nature des pv donnée à l'admin.

- 1er élément de contrôle : y a t il des circonstances exceptionnelles ?
- 2ème élément : Juge vérifie que la mesure prise par l'autorité admin portant exceptionnellement atteinte aux lib soit nécessaire, adaptée et proportionnée => fait un contrôle max.

## II. Les régimes textuels des circonstances exceptionnelles

Les textes, nombreux, ont été pris pour instaurer des dispositifs de légalité d'exception. D'abord des dispositifs d'ordre constitutionnels, puis d'ordre législatif

### A) L'article 16 de la constitution

Lorsque les indépendances de la Rep, l'intégrité, sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pvs constit, le Pr de la Rep prend les mesures exigées par les circonstances (après consultation off etc). **Il concentre donc dans ses mains tous les pous reg et législatifs** afin de faire face à la crise, toutes les mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer au pouv pu constit, dans les moindre délais, les moyens de rétablir la constit.

→ **Révision constit de 2008** a **essayé d'encadrer la continuité du dispositif**, le maintien, et ainsi l'article dispose, après 30 jours, **le CC peut être saisi** afin d'examiner si les conditions réunies au 1er alinéa sont tjrs réunies. Le CC est **prudent** et se prononce dans les délais les + brefs par un avis pu (pas une décision).

L'art 16 n'a été mis en oeuvre qu'une seule fois entre le 20 avril 1961

### B) L'État de siège

**Art 36 de la C.** : l'État de siège est décrété en conseil des ministres, sa prorogation ne peut être autorisée que par le parlement

→ s'applique uniquement en cas de g étrangère ou de g civile

= extension des pous de police, pous de police accordé aux militaires

### C) L'État d'urgence

Construit sur le modèle de l'État de siège mais pas pareil. Peut être déclenché en cas d'atteinte grave à l'autorité pu, ou à l'intégrité terr. Soit sur tout le terr, soit sur une zone. Instaurée sur une décision du Pr de la Rep et prolongée uniquement sur décision du législateur. **Cet état d'urgence est devenu pluriel et correspond à un faisceau de situation** (on a rajouté l'État d'urgence sanitaire).

→ Depuis 2015, la Fra a vécu + majoritairement sous État d'urgence (sécuritaire puis sanitaire) = sorte de **banalisation** de l'état d'urgence

#### 1) **L'État d'urgence sécuritaire**

Origine dans le contexte de la G d'Algérie, créé et instauré par une **loi du 3 av 1955** et modif par une **loi du 15 avr 1960**.

Il est déclaré en conseil des min et prorogé par le leg dans un délai de 12 jours. Peut être déclenché **en cas d'atteinte grave à l'ordre pu ou de calamité pu et se traduit par une extension des pouvs de police** (admin pplement) comme les min et les préfets.

Mis en oeuvre :

→ en **1985, crise sécuritaire de Nvelle calédonie**

→ **10 nov 2005**, tensions survenues dans certaines banlieues de villes fr pour lutter contre les troubles à l'ordre pu : intense acte juridictionnelle + **Arrêt du 14 nov 2005, Frédéric Ronin**, la décision de mettre en oeuvre l'État d'urgence n'est pas un acte de gvt et peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Le juge peut être saisi des mesures admin de mise en oeuvre et apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures prises sur la base de l'État d'urgence → **loi du 20 nov 2015**, attentats terroristes : État d'urgence. A conduit le législateur à pérenniser l'état d'urgence.

→ **État d'urgence sanitaire, fév/mars 2020** : mesures exceptionnelles, questionner le fondement juridique de ces mesures. Il y avait déjà un dispositif qui prévoyait des réponses en cas de menace épidémiques, en donnant des pouvs excep au min de la santé, ARS, hôpitaux.

Au début, **décret du 16 mars 2020**, mesures de confinement, puis nouveau dispositif (**Art 31 31 alinéa 12**). Texte qui permet l'adoption de la loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie du COVID. Loi qui instaure le régime d'E d'urgence de manière pérenne (peut être reconduit autant de fois que l'on veut) et le déclenche. Texte qui comporte toute une série de dispositions législatives permettant au gouv de prendre des mesures par voies d'ordonnance. Interroge face à la kpté du P de répondre très vite, immensité de délégations instaurées et souvent pérennisées → **q démocratique du contrôle parlementaire sur le gouv mis à mal par ce transfert de comp.**

Dispositif qui est calqué sur le modèle des E d'urgence → **art 3131 -12** : E d'urgence qui « *peut être déclaré sur tout ou partie du terr... en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa N et sa gravité, la santé de la pop.* » Dispositif prévu par **l'alinéa -13**, pris par **décret en conseil des Ministres**. Prorogation de l'E d'urgence sanitaire au-delà d'un délai d'1 mois ne peut se faire que par l'intervention du législateur, après avis du comité de scientifiques (instauré par les dispo légis de la loi du 23 mars).

Déclenchement qui permet la prise d'une série de mesures, déter **art 3131-15 du code de la santé publique (CSP)** :

PM peut par décret réglementaire pris sur le rapport du min chargé de la santé **aux seules fins de garantir la santé publique** :

- interdire aux pers de sortir de leurs domiciles
- mesures de mise en quarantaine
- fermeture d'act éco

...

Ce dispositif a été mis en œuvre par la **loi du 23 mars 2020** pour une durée de **2 mois**, puis prorogée à plusieurs reprises (loi du 11 mai). Le législateur a tenté d'organiser une sortie de l'état d'urgence sanitaire (5 août 2021), qui a aménagé un régime transitoire, qui sort de l'état d'urgence, mais qui maintient des mesures (pass sanitaire). **Loi du 10 nov 2021**, loi du maintien des possibilités d'activation de l'état d'urgence sanitaire sans intervention du législateur.

Ce dispositif ne pose pas de pb en soi. Néanmoins, il n'en va pas de même pour la manière dont se met en œuvre le dispositif → enjeu du maintien d'un certain équilibre de la sécurité (sécu sanitaire) et la protection des libertés indiv. Élément essentiel, **contrôle juridictionnel**, le juge doit *apprécier la manière* dont le législateur place et adapte le curseur entre liberté et sécurité.

### 2 séries de contrôle juridictionnel :

- **contrôle juridictionnel constitutionnel** : Conseil constit vérifie que les conditions soient remplies, et mesures pas contraires aux exigences constit (pas saisi pour la loi du 23 mars 2020, mais saisi depuis)  
ex : loi du 10 nov 2021, décision du 9 nov 2021, elle confirme la constit de la loi mais le conseil fait la demande de contrôler les dispositions qui accompagnent cette loi. Le conseil va déclarer inconstit certaines dispositions de ce texte (amendement parlementaire qui permettait aux établissements scolaires d'avoir des infos médicales sur les élèves → pas de garantie suffisante de la garantie de la vie privée).
- **contrôle juridictionnel du JA** : mesures de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Le juge admin a été fortement sollicité dans cette période par le biais du *référé liberté pour soi et référé suspension* : vérifier la ..ou remettre en cause celle-ci  
→ Recours **Paul Cassia, ordonnance du 22 juillet 2020** : demande au CE de déposer une QPC en expliquant que les articles L-3131-15, disposition inconstitutionnelle. Le CE rejette la demande, car atteinte aux libertés publiques.  
→ **Ordonnance 13 nov 2020, Société Poirier-au-Loup**, mesure de fermeture des commerces non-essentiels. Référé liberté contre la fermeture des librairies, le CE rejette ce recours qu'il juge adapté et proportionné.  
→ **29 nov 2020, Association Civitas et Conf des évêques de France**, interdiction d'excéder les 30 personnes dans un lieu de culte. Remise en cause du référé par le juge car mesure pas adaptée (mal régulée), aberrante.

→ bilan controversé et discuté par la doctrine

CCL : Partie du cours réservé au cadre juri dans lequel l'admin va intervenir.

## PARTIE II – L'ACTION ADMINISTRATIVE

L'admin est une institution mais également **une fonction admin**, elle exerce un certain nbr d'activités permettant la vie sociale et qui vise à renforcer le lien social. Plus largement elle a en charge **la réalisation de l'IG déter par les autorités pol** démocratiquement élues. Pour mener à bien ses missions particulières, l'admin bénéficie de moyens particuliers :

- des moyens financiers spécifiques (impôts)
- des moyens mat particuliers (reg spécifique de la fct° pb, des biens des pers pub)
- des moyens juri particuliers et exorbitants → peut prendre des actes juri bénéficiant d'un reg particulier, ex : acte admin unilatéral, régime des contrats admin.

### Titre 1. Les missions de l'administration

Présentation la + trad de ces missions met l'accent sur une dualité bien connue :

- L'admin exerce d'une part des **fct° de police**, cad visant à assurer la protect° de l'ordre pub, la + trad en lien avec la logique régalienn, E qui a d'abord assuré la protection des indiv
- suite à une transfo du rôle de la puiss pub s'ajoute (XXè) la prise en charge de **missions de services pub** consistant dans la **prestation de services d'IG**,  
ex : l'enseignement supérieur

Présence de fragilités → on pourrait considérer que cette présentation binaire de ces missions n'est **pas exhaustive**. Émergence de nouvelles missions ne relevant ni de l'une ou ni de l'autre, Q de la régulation éco. L'E joue de + en + un rôle de régulateur de marché, par la singularité, multiplicité de cette act fait qu'elle relève à la fois d'une mission de police et de svces pub. Certains auteurs présentent la mat d'une base ternaire.

Autre critique : **présentation binaire comme artificielle** en tant qu'elle présenterait une opposition, véritable distinction entre ces 2 fct°. Au final la fct° de police peut également être considérée comme ayant une dimension de prestation de svces.

Mérite de cette distinction d'être claire et traditionnelle.

### **Chapitre 1. LA POLICE ADMINISTRATIVE OU LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC**

La **police** s'entend de l'activité de certaines autorités pu ayant pour **but d'assurer la sauvegarde de l'ordre pu**, soit en édictant des **règles juridiques** (caractère réglementaire ou indiv), soit **en prenant des mesures** mat pour les faire appliquer.

ex : assurer le calme dans les manif, éviter les actes de violences.

En cela, la police entretient **un rapport complexe avec l'objectif de protection des lib publiques**. L'ordre pu est la condition essentiel de lib pu (pas de lib sans sécurité). Par sa nature, la protection de l'ordre pub vient limiter l'exercice des libertés des indiv.

**Problématique : La recherche d'une conciliation éminemment variable et contextualisée entre la protection de l'ordre public et la garantie des lib.**

→ enjeu juri, pol, admin de la procédure pénale de la police. Dans ce cadre, examination de la notion de pol admin. Puis, étude du reg juridique de la police.

### ***Section 1. La notion de police administrative***

Cette notion va conduire à examiner deux séries de Q :

- La distinction entre police admin (PA) et police judiciaire (PJ)
- La distinction entre PA générale et PA spéciale

L'idée centrale est que la PA est **une police de la prévention**. Elle vise à prévenir les atteintes à l'ordre public.

La PJ est une **police de la répression** qui vise à identifier l'auteur de l'infraction et à le punir.

→ pas de distinction stricto sensu (les mêmes personnes exercent les 2 fonctions)

La PJ relève de **l'autorité judiciaire** (du parquet, du juge d'instruction, du min de la justice)

La PA relève **des autorités admin** (exécutive, min de l'intérieur).

Ceci a pour csq, l'idée que les forces de police dépendent du min de l'intérieur et pas du min de la justice (en Eur du N par ex pas de min de l'int qui gère la pol). Distinction qui s'inscrit dans une signification politique.

## **I. La distinction entre police administrative et police judiciaire**

Cette distinction tient à des aspects organiques, institutionnels qui sont marginaux.

La PA s'exerce dans le cadre d'une **fct° admin** contrairement à la PJ **sous l'autorité judiciaire**.

La diff tient aussi au régime juridique. La PA relève du D, en cas de contentieux de la comp du JA. Alors que les act de la PJ relèvent du Droit Privé, procédure pénale pour l'essentiel et de la comp du JJ en cas de litige.

**Ex: une pers qui subit un préjudice du fait de l'action des forces de l'ordre**→ veut engager la resp de l'E, quelle est la juridiction compétente ? Enjeu de la distinction entre ces 2 polices.

Enjeux tenant au fait que la PJ est une comp relevant exclusivement de l'E, on ne peut engager que la resp étatique. A l'inverse la PA est partagée entre une myriade d'autorités admin dont certaines sont nat et d'autres sont locales. L'action en resp ne sera pas engagée à l'encontre de la même pers.

Critère de la distinction pour répondre à ces enjeux : rep d'ordre fonctionnelle, distinction qui est d'ordre strict fonctionnellement et mat ≠ d'organique.

**Distinction finaliste**, la PA a **pour finalité de prévenir un risque gen de trouble à l'ordre pub** alors que la PJ  **vise à constater et réprimer une infraction particulière commise, sur le point de se commettre ou susceptible de se commettre.**

La directive la plus générale est de dire que **la PA est préventive alors que la PJ est répressive.** Le + souvent ceci permet de rep aux diff rencontrées par le juge même si parfois les sit sont + complexes...

Ex de sol jurisprudentielles (prévalence de l'intervention du TC montre la diff de mise en oeuvre des sit) :

- *Arrêt Consorts Baud, 11 mai 1951* : pers frappée par balle de policiers qui poursuivaient un malfaiteur → PJ, logique de répression
- *TC, 26 juin 2006, Littmann c/ Commune de Villeneuve-Loubet* : vol sur un parking, agent de police mumu tente d'intervenir et blesse qn, intervention visant à arrêter les malfaiteurs → hypo de PJ, cf JJ
- *CE, Ass, 24 juin 1960, Ste Le Monde et sté Frampar* → contexte évènements Algérie, préfet décide de suspendre la diffusion de certains journaux nat et procède à leurs confiscations → PA car mesure qui vise à prévenir la survenance de troubles
- *CE, 9 nov 2015, Asso gen contre le racisme et pour le respect de l'idd fr* → remet en cause une circulaire du min de l'intérieur qui demandait au préfet d'alerter les maires des risques que présentaient le spectacle de Dieudonné Mbala, au cœur de propos antisémites. Donnait lieu à des contre manif, risque de négationnisme → PA

Ex plus difficiles, diff à mettre en oeuvre :

- *Arrêt Madame Motsch, TC, 5 dec 1977* : véhicule arrive à un barrage de police, mais ne s'arrête pas, les policiers tirent et blessent la passagère → opération de PA s'est transformée en opération de PJ
- *Arrêt Epoux Girodie, TC 12 dec 2005* : commerce de parfumerie, couple a été cambriolé 15 fois. Les Époux invoquent une action en responsabilité auprès des services de police → deux dimensions : PA et PJ

## **II. La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale**

**Le droit structure une distinction fondamentale entre les 2 séries de branche de la PA.** Distinction imp car le régime juridique ≠, autorités ≠, etc.

Il y a une branche essentielle des activités de PA, **PA générale**, qui se caractérise par le fait que **l'autorité pu vise à la protection de l'ordre public.** VS la **PA spé** qui va agir **à des fins pas stricto sensu admin** (ex : environnement)

## A. L'ordre public, finalité de la PA générale

L'ordre pu correspond au min de conditions qui apparaissent indispensables pour garantir la vie en socT et l'ex des libertés.

L'ordre public est trad un ordre public matériel et extérieur aux individus. Il se caractérise par une trilogie de volontés :

- tranquillité
- salubrité
- sécurité publique

Dans cette notion d'ordre pu, on ajoute une composante morale, éthique, en termes de valeurs = l'ordre pu moral. Cette jurisprudence s'est développée à la fin des 50's. Celle-ci est de moins en moins mise en avant.

Le juge a dvpé une considération qui joue un rôle croissant dans la jurisprudence, c'est **la dignité humaine** qui est à ce titre un fondement de la justice. La protection de la dignité est désormais une première considération.

### → L'ordre pu matériel :

**Loi du 5 av 1884**, loi municip sur l'org des communes **donne au maire des pouvoirs étendus et fixe l'étendue de ses pouvoirs.** Repris dans l'art 3312-2 CGCT

La police municip a pour objet **d'imposer le bon ordre, la tranquillité, la salubrité et la sécurité pu.**

**La tranquillité pu** : maintien de l'ordre dans les rues, prévention du bruit pour ne pas gêner le voisinage

**La sécu pu** : sécu des personnes et des biens, englobe toutes les réglementations (incendie, plages, routière, nucléaire, etc.)

**La salubrité pu** : police des denrées alim, de l'eau, prévention des épidémies, lutte vs la pollution, interdiction de fumer dans les lieux pu

Le JA vérifie que la mesure de PA correspond bien à l'une de ces finalités, pas invoquée comme alibi d'une autre préoccupation

ex : arrêtés anti-mendicité, de tels arrêtés ne sont licites que s'ils se fondent sur un objectif d'ordre pu tel que nous venons de la déterminer.

### → L'ordre pu moral :

L'introduction d'une composante morale dans l'ordre pu pose des Q fortes. Il y a un risque de glissement vers un ordre moral qui est évidemment attentatoire à la protection des lib pu.



Comment le juge doit-il traiter des comportements jugés par la maj de la sté comme immoraux ?

Pendant longtemps le JA a traité de la Q sans l'aborder frontalement, c'était présent **mais il faisait semblant de se fonder que sur les conditions mat.** Le juge a dû adopter une **motivation express**, comme dans le cas de la police du cinéma

ex : PA spéciale du cinéma, celle du min de la cult qui donne une autorisation en fet° de la violence ou du caractère pornographique du film. Alors qu'un film a ce visa d'exploitation, un cinéma peut-il interdire la diffusion de ce film ?

*Arrêt du CE, 18 dec 1959, Société des films Lutétia* : admet que le maire puisse prendre une telle décision (censure d'un film), pour des raisons qui ne sont pas directement liées à des conditions matérielles, **mais en se fondant sur le caractère immoral des films.** Le maire ne peut prendre de telles mesures que si elle ne se justifie par des circonstances locales particulières, qui lient la décision du maire à une sensibilité spécifique de la pop locale de la commune.

Idée d'ordre pub moral trouvé dans d'autres sol ne concernant pas exclusivement le cinéma :

- *arrêt CE, 11 mai 1977, Ville de Lyon* : autorité de police mumu interdit à un commerçant l'installation d'un sexshop à proximité du mémorial de la résistance.
- *CE, ord, 9 juill 2001, Préfet du Loiret* → jurisprudence sur les arrêtés couvre feu, mesures prises par des maires visant à interdire la divagation de jeunes mineurs la nuit, dans certains quartiers → pas d'atteinte matériel à l'ordre pub mais le risque qu'encourt par ces jeunes mineurs et qu'ils pp à un certain nbr de traffics. Référé de suspension → CE juge qu'une telle mesure peut fonder une considération d'un ordre pub moral à condition qu'elle soit proportionnelle.

## *Section 2. Le régime de la police administrative*

### **I. Les autorités de police administrative**

### **II. Les pouvoirs de police administrative**

## **Chapitre 2. LE SERVICE PUBLIC OU LA FOURNITURE DE PRESTATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

### *Section 1. La notion de service public*

- I. La définition du service public**
- II. Les catégories de services publics : la distinction entre le service public administratif et le service public industriel et commercial**

*Section 2. L'organisation du service public*

- I. La compétence pour créer et supprimer le service public**
- II. Le choix du mode de gestion du service public**

*Section 3. Le fonctionnement du service public*

- I. Les « lois du service public »**
- II. La diversité des régimes juridiques des services publics**

**Titre 2. Les moyens juridiques de l'administration**

**Chapitre 1. L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL**

*Section 1. La notion d'acte administratif unilatéral*

- I. Un acte à caractère décisoire**
- II. Un acte à caractère administratif**

*Section 2. Le régime de l'acte administratif unilatéral*

- I. L'élaboration de l'acte administratif unilatéral**
- II. L'exécution de l'acte administratif unilatéral**
- III. La sortie de vigueur de l'acte administratif unilatéral**

**Chapitre 2. LE CONTRAT ADMINISTRATIF**

*Section 1. La notion de contrat administratif*

- I. La qualification législative de contrat administratif**
- II. La qualification jurisprudentielle de contrat administratif**

*Section 2. Le régime exorbitant du contrat administratif*

- I. Les pouvoirs unilatéraux de l'autorité administrative**
- II. Les droits financiers du cocontractant de l'administration**