

SOMMAIRE

PARTIE I – DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Les notions fondamentales du droit constitutionnel

| | | |
|---------|--|----|
| Fiche 1 | La notion d'État | 6 |
| Fiche 2 | Les formes d'État | 8 |
| Fiche 3 | La notion de Constitution | 10 |
| Fiche 4 | La protection de la Constitution | 12 |
| Fiche 5 | Souveraineté nationale et souveraineté populaire | 14 |
| Fiche 6 | Démocratie directe et démocratie représentative | 16 |
| Fiche 7 | Le régime parlementaire | 18 |
| Fiche 8 | Le régime présidentiel | 20 |

2. L'histoire constitutionnelle de la France

| | | |
|----------|--------------------------------------|----|
| Fiche 9 | La III ^e République | 22 |
| Fiche 10 | La IV ^e République | 24 |

3. La V^e république

| | | |
|----------|---|----|
| Fiche 11 | L'élaboration de la Constitution de 1958 | 26 |
| Fiche 12 | La révision de la Constitution de 1958 | 30 |
| Fiche 13 | Le référendum sous la V ^e République | 34 |
| Fiche 14 | La responsabilité du président de la République | 38 |
| Fiche 15 | Les pouvoirs du président de la République | 40 |
| Fiche 16 | La structure du Gouvernement | 44 |
| Fiche 17 | Les pouvoirs du Premier ministre | 46 |
| Fiche 18 | Le statut des membres du Parlement | 48 |
| Fiche 19 | Les réunions du Parlement | 50 |
| Fiche 20 | La procédure législative ordinaire | 52 |
| Fiche 21 | Les procédures législatives spéciales | 54 |
| Fiche 22 | La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement | 56 |
| Fiche 23 | Le Conseil constitutionnel | 58 |
| Fiche 24 | Le contentieux constitutionnel | 62 |
| Fiche 25 | La hiérarchie des normes | 66 |
| Fiche 26 | Le principe de la libre administration des collectivités territoriales | 70 |
| Fiche 27 | La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'extension de la capacité d'action des collectivités territoriales | 74 |
| Fiche 28 | La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'amplification de la participation des citoyens | 78 |
| Fiche 29 | La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et le renforcement de l'autonomie financière locale | 82 |
| Fiche 30 | La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la refonte de l'organisation administrative en outre-mer | 86 |

PARTIE II – DROIT ADMINISTRATIF

1. Les sources du droit administratif

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 31 | Les sources constitutionnelles du droit administratif | 92 |
| Fiche 32 | Les traités et conventions internationales | 96 |
| Fiche 33 | Le droit de l'Union européenne | 98 |
| Fiche 34 | Le principe de légalité | 100 |
| Fiche 35 | Les principes généraux du droit | 104 |
| Fiche 36 | Les actes administratifs | 108 |

2. L'organisation de l'administration

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 37 | L'administration centrale | 112 |
| Fiche 38 | L'administration déconcentrée | 116 |
| Fiche 39 | Les différentes catégories de collectivités territoriales | 120 |
| Fiche 40 | L'organisation des collectivités territoriales | 122 |
| Fiche 41 | La démocratie locale | 124 |

| | | |
|----------|--|-----|
| Fiche 42 | Les établissements publics locaux..... | 126 |
| Fiche 43 | Les compétences des collectivités territoriales..... | 130 |
| Fiche 44 | Les finances locales..... | 132 |
| Fiche 45 | Le contrôle des collectivités territoriales..... | 134 |
| Fiche 46 | Les autorités administratives indépendantes..... | 138 |

3. Les actes administratifs

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 47 | L'élaboration de l'acte administratif unilatéral..... | 142 |
| Fiche 48 | L'exécution de l'acte administratif unilatéral..... | 146 |
| Fiche 49 | La fin de l'acte administratif unilatéral..... | 150 |
| Fiche 50 | Les critères du contrat administratif..... | 154 |
| Fiche 51 | La formation du contrat administratif..... | 158 |
| Fiche 52 | L'exécution du contrat administratif..... | 160 |
| Fiche 53 | Les marchés publics..... | 162 |
| Fiche 54 | Les délégations de service public..... | 166 |

4. L'action administrative

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 55 | Puissance publique et service public..... | 170 |
| Fiche 56 | Les critères d'identification des services publics..... | 172 |
| Fiche 57 | L'objet du service public..... | 176 |
| Fiche 58 | Les modes de gestion du service public..... | 180 |
| Fiche 59 | La finalité de la police administrative : l'ordre public..... | 184 |
| Fiche 60 | Les titulaires du pouvoir de police administrative..... | 188 |
| Fiche 61 | Le contrôle des mesures de police administrative..... | 192 |
| Fiche 62 | Le domaine public..... | 196 |
| Fiche 63 | Les travaux publics..... | 200 |
| Fiche 64 | L'expropriation pour cause d'utilité publique..... | 204 |

5. La responsabilité administrative

| | | |
|----------|--|-----|
| Fiche 65 | Les sources du droit de la responsabilité administrative..... | 208 |
| Fiche 66 | La responsabilité pour faute..... | 210 |
| Fiche 67 | La responsabilité pour risque..... | 214 |
| Fiche 68 | La responsabilité pour rupture du principe d'égalité devant les charges publiques..... | 216 |
| Fiche 69 | La réparation du préjudice..... | 218 |

6. Le contentieux administratif

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 70 | Histoire de la juridiction administrative..... | 222 |
| Fiche 71 | L'organisation du Conseil d'État..... | 224 |
| Fiche 72 | Les compétences du Conseil d'État..... | 226 |
| Fiche 73 | Les autres juridictions administratives..... | 228 |
| Fiche 74 | Le Tribunal des conflits..... | 230 |
| Fiche 75 | Les activités de l'administration relevant du juge judiciaire..... | 232 |
| Fiche 76 | Les branches du contentieux administratif..... | 234 |
| Fiche 77 | Les caractères de la procédure administrative contentieuse..... | 236 |
| Fiche 78 | L'introduction de l'instance..... | 238 |
| Fiche 79 | Le déroulement de l'instance..... | 240 |
| Fiche 80 | Les pouvoirs du juge..... | 242 |
| Fiche 81 | Les procédures d'urgence..... | 244 |
| Fiche 82 | Les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir..... | 248 |
| Fiche 83 | Ouverture du recours pour excès de pouvoir : la légalité externe..... | 250 |
| Fiche 84 | Ouverture du recours pour excès de pouvoir : la légalité interne..... | 252 |
| Fiche 85 | L'office du juge : la portée de l'annulation..... | 254 |
| Fiche 86 | Les voies de recours..... | 256 |

7. La fonction publique

| | | |
|----------|---|-----|
| Fiche 87 | Les personnels de l'administration..... | 260 |
| Fiche 88 | L'organisation de la fonction publique..... | 262 |
| Fiche 89 | La carrière du fonctionnaire..... | 264 |
| Fiche 90 | Les droits et obligations du fonctionnaire..... | 268 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| Liste des abréviations..... | 271 |
|-----------------------------|-----|

DÉMOCRATIE DIRECTE ET DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Les systèmes de participation des citoyens au pouvoir sont inspirés de la distinction entre souveraineté populaire et souveraineté nationale. Comme il a été vu dans la fiche précédente, la souveraineté populaire implique la démocratie directe (I) et la souveraineté nationale, la démocratie représentative (II).

I. LA DÉMOCRATIE DIRECTE

- Dans un système de démocratie directe, le peuple exerce directement le pouvoir. C'est donc un régime politique dans lequel les gouvernés sont eux-mêmes gouvernants. Ce type de démocratie, idéal pour certains, pose de sérieux problèmes matériels : il faut disposer d'un lieu assez vaste pour pouvoir accueillir l'ensemble des citoyens ; il faut organiser les débats de telle manière que tous les citoyens soient en mesure d'avoir accès aux informations et qu'ils puissent s'exprimer librement ; il faut enfin que les problèmes à traiter ne soient ni trop complexes, ni trop nombreux pour permettre aux citoyens de ne consacrer qu'une partie de leur temps aux affaires publiques. Les difficultés pratiques de l'exercice de la démocratie directe expliquent pourquoi ce régime n'est sérieusement envisageable que dans des micro-États. Du reste, la démocratie directe est apparue dans les cités de la Grèce antique.
- Aujourd'hui, il n'existe pas d'États qui s'inscrivent dans le cadre d'une démocratie directe. La multiplication et la complexification des problèmes sociaux ainsi que l'avènement du libéralisme politique et économique condamnent, même dans les États les plus petits, toute possibilité d'instauration de la démocratie directe. Tout au mieux peut-on citer l'exemple de trois cantons suisses qui s'efforcent de mettre en application des techniques de démocratie directe : Glaris, Unterwald et Appenzell. Dans ces cantons, l'assemblée des citoyens, que l'on appelle la *Landsgemeinde*, se réunit une fois par an au printemps. Elle vote le budget, procède à quelques nominations et approuve des lois préparées par des fonctionnaires. Mais cet exercice démocratique ne doit pas abuser. La réalité du pouvoir appartient tout de même aux fonctionnaires élus.

II. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Dans la démocratie représentative, l'exercice du pouvoir politique est confié à des représentants élus. Ce modèle politique s'est imposé dans toutes les sociétés contemporaines, car il présente deux avantages déterminants par rapport à la démocratie directe. D'abord, d'un point de vue pratique, la démocratie directe étant difficilement applicable, il semble falloir se résigner à faire appel à des représentants qui auront pour mandat d'agir dans l'intérêt général. Mais le rejet de la démocratie directe ne saurait se réduire à de simples questions de difficultés matérielles. Il est également lié à une méfiance à l'égard du peuple. Le gouvernement du peuple serait en réalité le gouvernement de l'émotion.

L'inconstance de l'opinion publique, l'absence de compétences techniques des citoyens pour résoudre les problèmes économiques et sociaux condamneraient l'idée d'un peuple apte à se gouverner seul. Dès lors, dans un système démocratique, le rôle des citoyens doit se borner à élire des représentants qui détiennent la capacité d'agir raisonnablement, dans l'intérêt de tous. Cette conception de la démocratie n'est pourtant pas sans dangers. En effet, la démocratie représentative comporte deux types de risques :

1 • La confusion entre le représentant et le souverain

Parce qu'ils représentent la nation et non les électeurs, les parlementaires élus ne sont pas soumis à un mandat impératif. Grâce au procédé délibératif, eux seuls sont en mesure d'exprimer la volonté générale. Seuls habilités à représenter le souverain, ils peuvent être tentés de confisquer la souveraineté. La loi votée par le Parlement ne supporte aucune critique ni remise en cause, car elle exprime nécessairement la volonté générale. On assiste alors à une déification de la loi. Dans ces conditions, les représentants se comportent en souverain et la souveraineté parlementaire se substitue à la souveraineté nationale.

2 • L'appropriation du pouvoir par une élite politique

La démocratie représentative a pour effet d'ériger les parlementaires élus en principaux acteurs du système politique. À terme, on assiste à la constitution d'un personnel politique professionnel qui risque d'apparaître aux yeux des citoyens comme éloigné de leurs préoccupations.

LES TRAITÉS ET CONVENTIONS INTERNATIONALES

Le droit international est une source de plus en plus développée de l'action administrative, l'article 55C admettant la supériorité des normes internationales conventionnelles sur la loi (et non sur la Constitution – CE Ass., 30 oct. 1998, *Sarran, Levacher et autres, Leb* p. 36). Le juge administratif a ainsi précisé les conditions d'application des conventions internationales (I) et les modalités du contrôle de conventionalité (II).

I. L'APPLICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES

L'application des conventions internationales en droit interne implique qu'elles aient été correctement intégrées à l'ordre juridique (1) et que la convention satisfasse les conditions d'opposabilité (2).

1 • Le contrôle de la procédure de réception des conventions internationales

Sur le fondement de l'article 53C, le Conseil d'État accepte de contrôler, aussi bien par voie d'action (CE Ass., 9 juil. 2010, *Féd. nat. de la libre pensée, Leb* p. 268) que par voie d'exception (CE Ass., 5 mars 2003, *Aggoun, Leb* p. 78), la régularité de la procédure de réception du traité en droit interne. Il veille alors essentiellement au respect de la compétence du Parlement et peut annuler un acte administratif sur ce fondement. Il refuse toutefois qu'un tel contrôle le conduise à examiner la constitutionnalité de la loi de ratification (CE, 8 juil. 2002, *Cne de Porta, Leb* p. 260).

2 • L'opposabilité des conventions internationales

Pour être invocables par les administrés, les conventions internationales doivent satisfaire une double condition.

■ **L'effet direct** : Pour être directement invocable par un administré, l'accord international doit avoir un effet direct dans l'ordre interne. Les stipulations d'un traité (à l'exception des traités européens) sont ainsi invocables à l'appui d'un recours, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir (CE Ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL, Leb* p. 142). Le juge vérifie alors que la stipulation invoquée se suffit à elle-même et qu'elle n'a pas pour objet de régir les relations entre les États.

■ **La condition de réciprocité** : Dans la continuité de la jurisprudence *Nicolo* (CE Ass., 20 oct. 1989, *Leb* p. 190), le Conseil d'État a mis fin au renvoi préjudiciel vers le ministre des Affaires étrangères pour interpréter un traité international ; le juge administratif interprète désormais seul les traités (CE Ass., 29 juin 1990, *GISTI, Leb* p. 171), y compris, après quelques hésitations, la condition de réciprocité. À cette fin, il peut recueillir les observations du ministre des Affaires étrangères et de l'État en cause, mais ne s'estime plus lié par elles (CE Ass., 9 juil. 2010, *Mme Cheriet-Benseghir, Leb* p. 251).

II. LE JUGE ADMINISTRATIF, JUGE DE LA CONVENTIONNALITÉ

Le contrôle de conventionnalité consiste en l'examen de la conformité d'une norme à une convention internationale. Compte tenu de son office et de la hiérarchie des normes imposées par la Constitution de 1958, le juge administratif peut exercer ce contrôle par voie d'action (1) ou par voie d'exception (2).

1 • Le contrôle de conventionnalité des actes administratifs

D'une façon générale, le juge censure tout acte administratif qui ne serait pas conforme aux traités régulièrement ratifiés (ex. : contrariété avec l'article 8 de la Convention EDH – CE Ass., 19 avril 1991, *Belgacem, Leb.* p. 152). Le contrôle de conventionnalité est toutefois impossible pour les décrets pris en application immédiate de la Constitution (CE Ass., 30 oct. 1998, *Sarran*).

2 • L'exception d'inconventionnalité

■ **L'exception d'inconventionnalité de la loi** : Dans le cas où l'acte administratif litigieux est pris en application d'une loi, l'obligation de conformité au traité est envisagée au niveau de celle-ci. Le juge administratif contrôle alors **par voie d'exception** la conventionnalité de la loi. Jusqu'en 1989, le Conseil d'État n'exerçait pas de contrôle de conventionnalité de la loi postérieure au traité, qu'il faisait primer sur la norme internationale (CE Sect., 1^{er} mars 1968, *Synd. gal des fabricants de semoule de France, Leb.* p. 149). Cette politique jurisprudentielle s'est toutefois trouvée en rupture avec celles du Conseil constitutionnel (déc. n° 74-54 DC du 15 janv. 1975, *Rec.* p. 19) et de la Cour de cassation (Ch. Mixte, 24 mai 1975, *Sté des cafés Jacques Vabres, Bull. civ.* I p. 6), sur lesquelles s'est finalement aligné le Conseil d'État (CE Ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*). Depuis lors, le Conseil d'État a considérablement développé ce contrôle, en perfectionnant ses modalités : passage d'un *contrôle de la conventionnalité du contenu de la loi* (contrôle *in abstracto* pratiqué depuis l'origine) à un *contrôle de la conventionnalité de l'application de la loi* (contrôle *in concreto*) ou admission du contrôle de conventionnalité dans le cadre du référé liberté (CE Ass., 31 mai 2016, *Mme. G.*, n° 396848).

■ **Le refus de l'exception d'inconventionnalité des engagements internationaux** : selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État refuse de contrôler la validité d'un traité au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France. Le juge refuse ainsi de contrôler tant la *conventionnalité externe* (CE, 8 juil. 2002, *Cne de Porta*) que la *conventionnalité interne* (CE Ass., 9 juil. 2010, *Féd. nat. de la libre pensée*) des engagements internationaux. Le Conseil d'État a récemment tempéré son refus d'exercer un contrôle abstrait de la validité des accords internationaux en organisant les conditions d'un contrôle concret de l'application des normes internationales (hors droit de l'Union européenne explicitement écarté par la décision de principe – CE Ass., 23 déc. 2011, *E. J. Kandyrine de Brito Paiva, Leb.* p. 623).

■ Classiquement, les actes administratifs peuvent être distingués en fonction de leur portée normative, c'est-à-dire s'ils produisent ou non des effets juridiques. La décision sera alors **exécutoire** ou **non exécutoire**.

Parmi les actes exécutoires, on peut différencier les **actes réglementaires**, dont la portée est générale et impersonnelle, des **mesures individuelles**, qui ne produisent d'effets qu'au profit d'un ou de plusieurs destinataires déterminés et individualisés (une mesure individuelle peut donc être collective – par exemple, les décrets de naturalisation qui comportent une liste de noms).

■ L'acte réglementaire se distingue de la mesure individuelle à raison de l'identité de ses destinataires tandis qu'il se différencie de l'acte non réglementaire à raison de sa portée normative.

I. LES ACTES EXÉCUTOIRES

Ces actes sont créateurs de droits ; ils modifient l'ordonnement juridique, s'imposent à l'action administrative et sont contestables devant le juge de l'excès de pouvoir par les administrés.

1 • Décrets et arrêtés (classification formelle)

↳ Les décrets

Il s'agit d'actes de portée générale et impersonnelle ou individuelle (alors essentiellement des nominations) signés :

- soit par le président de la République seul (décrets relevant de sa compétence au terme de la Constitution et des lois organiques – par exemple, décret de dissolution de l'Assemblée nationale, article 12C) ;
- soit par le Président et le Premier ministre (décrets pris en Conseil des ministres – article 13C), et, le cas échéant, les ministres responsables (article 19C) (c'est-à-dire les ministres auxquels incombent à titre principal, la préparation et l'application des décrets dont il s'agit – CE Sect., 10 juin 1966, *Pelon, Leb.* p. 384) ;
- soit par le Premier ministre et, le cas échéant, les ministres chargés de leur exécution (article 22C), c'est-à-dire ceux qui sont compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que nécessite l'exécution de l'acte.

Certains décrets, dits **décrets en Conseil d'État**, doivent quant à eux être pris après avis du Conseil d'État. La hiérarchie des décrets suit celle de leurs auteurs (CE, 27 avril 1962, *Sicard, Leb.* p. 279).

↳ Les arrêtés

■ Les arrêtés sont des actes réglementaires inférieurs aux décrets. On peut distinguer en leur sein entre les arrêtés ministériels, les arrêtés des autorités déconcentrées et décentralisées, les arrêtés des autres autorités administratives (notamment les autorités administratives indépendantes).

Les arrêtés ministériels peuvent avoir une portée réglementaire (organisation de ses services par le ministre – CE Sect., 7 fév. 1936, *Jamart, Leb.* p. 172) ou une portée individuelle (arrêté de nomination).

2 • Règlements autonomes et dérivés (classification matérielle)

FICHE
34

■ Envisagés d'un point de vue matériel, on peut distinguer entre les règlements d'exécution de la loi (article 21C) et les règlements autonomes (article 37C), grâce auxquels le Gouvernement jouit d'une compétence générale d'intervention en dehors des matières relevant du domaine de la loi (article 34C).

■ Néanmoins, cette distinction a perdu de son intérêt car :

FICHE
35

– les règlements autonomes sont soumis à un contrôle juridictionnel identique à celui des décrets d'exécution de la loi. Ils doivent ainsi respecter tant les dispositions constitutionnelles que les principes généraux du droit (CE Ass., 26 juin 1959, *Synd. général des ingénieurs conseils, Leb.* p. 394) ;

– à l'exception du renvoi exprès de la loi à un décret, le Gouvernement est libre d'édicter spontanément les décrets d'exécution. L'exécutif conserve donc une réelle liberté pour élaborer les décrets, même dans le cadre de l'exécution des lois.

3 • Hiérarchie des actes administratifs

■ La hiérarchie entre actes réglementaires repose sur des éléments formels : elle dépend de l'organisation pyramidale de l'administration. Il est néanmoins des cas de concurrence pour lesquels la hiérarchisation formelle montre ses limites :

– les actes pris par des autorités de même niveau (par exemple, deux ministres) ne sont pas hiérarchisés, sauf à considérer une hiérarchisation formelle ;

– quand il y a concurrence entre une autorité réglementaire générale et une autorité réglementaire spéciale, la première ne peut pas intervenir.

■ La hiérarchie entre actes réglementaires et mesures individuelles intervenant dans une même matière s'opère en faveur des actes réglementaires, même si l'acte réglementaire a été édicté par une autorité inférieure à celle ayant pris la mesure individuelle (CE, 3 juillet 1931, *Commune de Clamart, Leb.* p. 723).

II. LES ACTES NON EXÉCUTOIRES

Il s'agit là d'actes non créateurs de droits dont le juge administratif refuse, sauf exception, de connaître.

1 • Les circulaires administratives

■ Les circulaires sont les actes par lesquels l'autorité supérieure organise le service ou fait connaître à des agents subordonnés le sens qu'il convient de donner à une disposition. Acte interne à l'administration et *a priori* dépourvu de tout caractère obligatoire, son régime juridique a évolué afin de clarifier les conditions de son invocation par l'administration et l'administré. Les circulaires sont désormais soumises à une obligation de publication sur le site Internet

prévu à cet effet (décret du 8 décembre 2008), et doivent se borner à *interpréter* le droit. En cas de contentieux, le juge distingue les dispositions dépourvues de tout caractère impératif, qui sont incontestables, et les dispositions impératives des circulaires contestables, par la voie de l'excès de pouvoir (CE Ass., 18 déc. 2002, *Mme Duvignières*, *Leb.* p.463 – ab. jur., CE Ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, *Leb.* p. 64). Le Conseil d'État déconnecte ainsi la recevabilité du recours et l'appréciation de la légalité de la circulaire (auparavant liées). Sur le fond, une circulaire contenant des dispositions impératives peut être annulée pour deux motifs :

- la violation de la loi : soit qu'elle fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence ou illégale pour tout autre motif, soit que l'interprétation retenue méconnaît la règle interprétée, soit qu'elle réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure ;
- l'incompétence de l'auteur de la circulaire.

À titre d'exemple, dans une décision du 7 avril 2011 *SOS Racisme* (*Leb.* p. 155), le Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation de deux circulaires du ministre de l'Intérieur relative au démantèlement des camps de Roms, a annulé la première, datée du 5 août 2010, au motif de sa contrariété avec le principe d'égalité devant la loi et a validé la seconde (datée du 13 septembre 2010) au motif qu'elle « n'édicte aucune règle et ne comporte par elle-même aucune disposition entachée d'une méconnaissance » des normes supérieures.

2 • Les directives administratives

■ Les directives administratives sont des instructions adressées par un supérieur hiérarchique à ses subordonnés, dans lesquelles il précise l'attitude à observer dans certaines situations (demandes des administrés principalement – CE Sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France*, *Leb.* p. 750). Dépourvues de tout caractère réglementaire (CE Sect., 29 juin 1973, *Sté Géa*, *Leb.* p. 453), seules les lignes directrices qu'elles contiennent sont invocables et opposables à l'administration si l'intéressé a un droit acquis à ce qu'il demande (CE S., 4 fév. 2015, *Min. de l'intérieur c. M. C...*, n° 383267) ; l'administré pourra toutefois invoquer l'irrégularité de la directive dans le cadre d'un recours en annulation contre une mesure administrative prise sur son fondement.

3 • Les mesures d'ordre intérieur

■ Les mesures d'ordre intérieur recouvrent des actes de l'administration se rapportant au fonctionnement interne des services publics ou des mesures individuelles à caractère disciplinaire, dont l'importance est jugée minime par le juge. Ces actes ne sont donc pas contestables devant lui. Cette catégorie a connu une restriction progressive (qui ne signifie pas sa disparition), le juge acceptant de plus en plus de connaître de ces décisions. Il a ainsi accepté de contrôler les mesures de sanction d'un militaire et d'un détenu (CE Ass., 17 fév. 1995, *Hardouin*

et Marie (2 espèces), *Leb.* pp. 82 & 85). L'accueil des requêtes contre cette catégorie d'actes dépend alors de la gravité de la sanction et de l'atteinte qu'elle porte à la liberté de l'intéressé. On peut constater une certaine relativité dans l'appréciation du caractère liberticide des mesures ; des divergences apparaissent en ce sens entre les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Celui-ci a donc entrepris d'homogénéiser la jurisprudence, en fondant la recevabilité des recours sur **la nature et les effets de l'acte** sur la situation des individus concernés (CE Ass., 14 déc. 2007, *M. Planchenault*, *Leb.* p. 474), et ce qu'il s'agisse d'**actes individuels** (*M. Planchenault*) ou de **mesures générales** (CE, 26 nov. 2010, *Min. de la Justice c. M. B.*, *Leb.* p. 465).

4 • Les actes de gouvernement

■ Les actes de gouvernement (dont l'origine remonte à la décision du Conseil d'État du 19 février 1875, *Prince Napoléon*, *Leb.* p. 155) constituent une catégorie d'actes édictés par des autorités politiques et dont le juge refuse de connaître à raison de leur objet. Il s'agit de mesures « politiques » se rapportant tant aux rapports entre l'exécutif et le Parlement (par ex., décret portant dissolution de l'Ass. nat. – CE, 20 fév. 1989, *Allain*, *Leb.* p. 659) que se rattachant aux relations internationales (par ex., refus de soumettre un litige à la Cour internationale de Justice – CE, 9 juin 1952, *Gény*, *Leb.* p. 19). Mais cette catégorie connaît une évolution qui tend à en atténuer la portée. Pour les matières internationales, le Conseil d'État a en effet cantonné les actes de gouvernement aux seules décisions politiques (*i.e.* reposant sur la seule opportunité politique – p. ex. la reprise des essais nucléaires, CE Ass., 29 sept. 1995, *Assoc. Greenpeace France*, *Leb.* p. 348) et en développant une acception large de l'acte détachable des relations internationales (CE Sect., 29 avril 1987, *Consorts Yener et Consorts Erez*, *Leb.* p. 152). Pour les matières politiques internes, une partie des actes de gouvernement est désormais soumise au contrôle du Conseil constitutionnel.

5 • Le droit souple

Le droit souple est constitué d'actes des autorités administratives dépourvus de portée normative, à l'instar des communiqués de presse, recommandations ou des prises de position d'autorités publiques. Alors que le Conseil d'État a longtemps eu une jurisprudence restrictive, il admet désormais que « les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance. [...] Ces actes peuvent également faire l'objet d'un tel recours [...] lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent » (CE, 21 mars 2016, *Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082).