

Table des matières

HOMMAGE À GUY BRAIBANT	11
INTRODUCTION	13

PREMIÈRE PARTIE LES AUTORITÉS PUBLIQUES

Chapitre 1	
<i>L'État</i>	21
<i>I. L'ÉTAT, ENTRE L'HISTOIRE, LA POLITIQUE ET LE DROIT</i>	22
A L'État, réalité historique et notion politique	22
1/ Vers l'État moderne : du XIII ^e au XVI ^e siècle	22
2/ L'affirmation de l'État-nation : du XVII ^e au XIX ^e siècle	23
3/ L'État puissant et concurrencé au XX ^e siècle	24
B L'État du point de vue juridique : une personne morale d'une nature particulière	24
1/ L'État, personne morale	24
2/ L'État, personne morale d'une nature particulière	25

II. L'ÉTAT, RESPONSABLE DE LA VIE COLLECTIVE	27
A L'État et le droit	27
1/ L'État est la source de l'ensemble du droit	27
2/ L'État est soumis au droit	28
B L'État et l'administration	29
1/ Le chef de l'État	29
2/ Le gouvernement et l'administration centrale	30
a) <i>Le Premier ministre et le secrétariat général du gouvernement</i>	30
b) <i>Les ministères</i>	31
3/ Les services déconcentrés de l'État	32
Chapitre 2	
<i>Les collectivités territoriales</i>	35
I. LE CADRE GÉNÉRAL	35
A Deux notions fondamentales	36
1/ La notion de collectivité territoriale	36
a) <i>Une définition en quatre éléments</i>	36
b) <i>Collectivité locale et établissement public</i>	38
2/ La notion de décentralisation	39
B Une lente évolution historique	39
1/ La naissance des trois niveaux d'administration locale	40
2/ Les trois actes de la décentralisation	41
a) <i>L'acte I (1982) : le renforcement des compétences locales</i>	42
b) <i>L'acte II (2003) : l'ancrage constitutionnel</i>	43
c) <i>L'acte III (depuis 2010) : le chantier de la réforme institutionnelle</i>	43
C Les principes constitutionnels	44
1/ Les libertés locales et le principe de libre administration	44
2/ L'unité de l'État et l'indivisibilité de la République	47
D Les collectivités locales et l'Europe	48
1/ Diversité et convergences des États européens	48
2/ Les collectivités locales, enjeux des institutions européennes	50
II. LE STATUT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	52
A L'organisation territoriale	52
1/ La question du nombre de niveaux d'administration locale	52
2/ Premier niveau : le nombre de communes et la coopération intercommunale	54
a) <i>Les difficiles fusions de communes</i>	54
b) <i>L'intercommunalité en Europe</i>	55
c) <i>Le succès de l'intercommunalité en France</i>	56
d) <i>Les différents catégories d'EPCI</i>	57
e) <i>Les schémas départementaux de coopération intercommunale</i>	59
3/ Les regroupements de départements et de régions	59

4/ Les collectivités territoriales d'outre-mer.....	61
a) Les départements et régions d'outre-mer	62
b) Les collectivités d'outre-mer.....	63
c) La Nouvelle-Calédonie	63
B L'organisation interne : élus locaux et démocratie locale ...	65
1/ Les communes.....	65
a) Les instances communales	65
b) Les communes à statut particulier : Paris, Lyon et Marseille	66
c) La démocratisation des EPCI et l'élection des conseillers communautaires.....	67
2/ Les départements et les régions	68
a) Les conseillers départementaux	68
b) Les conseillers régionaux	69
3/ La démocratie locale	70
a) Les avancées déjà réalisées	70
b) Les questions en suspens	71
 III. LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	 72
A La répartition des compétences.....	72
B Les moyens des collectivités locales	75
1/ Les finances locales	75
2/ La fonction publique territoriale	76
3/ Les moyens juridiques	77
C Le contrôle de l'État	78
 Chapitre 3	
<i>Les établissements publics</i>	81
I. LA NOTION D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC	82
A Une personne morale	82
1/ Autonomie organique et principe de rattachement	82
2/ Autonomie fonctionnelle et tutelle	83
B Un organisme de droit public	84
1/ La qualification de personne de droit public.....	85
2/ Les conséquences de la qualification de personne de droit public	86
C Une personne à vocation spéciale	87
 II. LE RÉGIME JURIDIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	 88
A La création des établissements publics	88
B Établissement public administratif et établissement public industriel et commercial	90

III. ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET ENTREPRISE PUBLIQUE.....	91
A La notion d'entreprise publique.....	92
B Le régime juridique des entreprises publiques.....	93
1/ La création des entreprises publiques : nationalisations et privatisations	93
2/ La gouvernance des entreprises publiques.....	96
C Le renouvellement des modalités d'intervention des entreprises publiques sous l'effet du droit de l'Union européenne	97
1/ Entreprises publiques et droit de la commande publique	97
2/ EPIC et droit des aides d'État.....	98
IV. L'AVENIR DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC.....	100
A Les crises de l'établissement public	100
B Les propositions du Conseil d'État : une nécessaire remise en ordre.....	102
Chapitre 4	
<i>Les autres personnes morales de droit public</i>	105
I. LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC	105
II. LES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC D'UNE NATURE PARTICULIÈRE	107
A La Banque de France.....	107
B La Caisse des dépôts et consignations	109
C L'Institut de France	110
Chapitre 5	
<i>Les autorités indépendantes</i>	111
I. LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES : UN DÉVELOPPEMENT MARQUÉ PAR L'EMPIRISME.....	112
A Les autorités de régulation.....	112
B Les autorités garantes des droits des citoyens.....	115

II. LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES :	
UN MODÈLE RENOUVELÉ D'INTERVENTION ADMINISTRATIVE.....	117
A Les autorités indépendantes : unité et diversité	117
B Les autorités indépendantes :	
une place dans la vie administrative	119
1/ Les débats constitutionnels	119
2/ Le débat juridictionnel.....	121
3/ L'insertion des autorités indépendantes dans l'appareil administratif ..	122
C Les autorités indépendantes : une composante	
du modèle européen d'administration	123

DEUXIÈME PARTIE

LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Chapitre 6	
<i>Le système normatif</i>	127
I. LA DIVERSITÉ DES SYSTÈMES NORMATIFS	127
A La notion de norme	128
1/ Normes juridiques et normes non juridiques	128
2/ Diversité des normes et des systèmes juridiques	131
B Les mutations du système normatif	133
1/ Évolution de la place respective des différentes normes.....	133
a) <i>L'internationalisation des sources du droit</i>	133
b) <i>Un recul de la place de la loi</i>	134
c) <i>Le recours banalisé aux ordonnances de l'article 38</i>	135
2/ L'accentuation du désordre normatif	136
a) <i>Une prolifération normative : de l'inflation au désordre normatif</i>	136
b) <i>L'affaiblissement de la portée normative</i>	138
II. LA RECHERCHE D'UN ORDRE	141
A La recherche du texte applicable :	
l'agencement des normes	142
1/ Le champ d'application et l'applicabilité du texte	142
a) <i>L'articulation des normes dans le temps et la primauté</i>	
de la lex posterior.....	142
b) <i>L'articulation des normes par matière et le choix de la lex specialis</i>	143
2/ La hiérarchie des normes et la validité du texte.....	144
a) <i>Le critère formel de la hiérarchie des normes</i>	145
b) <i>Le critère matériel de la hiérarchie des normes</i>	145

B La recherche du sens du texte : l'interprétation des normes.....	146
III. L'EXIGENCE DE QUALITÉ DU DROIT.....	148
A L'exigence de qualité de la loi dans la jurisprudence.....	148
1/ L'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.....	148
2/ L'exigence de portée normative de la loi.....	149
3/ Le principe de sécurité juridique.....	150
a) <i>La sécurité juridique dans les jurisprudences européennes.....</i>	<i>150</i>
b) <i>Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime en droit interne.....</i>	<i>151</i>
B Des améliorations du processus normatif.....	153
1/ Un effort de codification et de simplification.....	153
2/ Le renforcement du rôle du Conseil d'État en amont de l'adoption des textes.....	155
3/ L'obligation de réaliser des études d'impact.....	155
4/ Un meilleur suivi de l'application des lois.....	156
Chapitre 7	
<i>La Constitution</i>	159
I. LA NOTION DE CONSTITUTION.....	159
A La définition matérielle de la constitution.....	160
B La définition formelle de la constitution.....	162
C La diversité des constitutions.....	163
II. LA RICHESSE DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958.....	164
A Les articles de la Constitution.....	165
1/ Un texte évolutif.....	165
a) <i>Les principales révisions de la Constitution jusqu'en 2008.....</i>	<i>165</i>
b) <i>La révision constitutionnelle de 2008.....</i>	<i>166</i>
2/ Un texte essentiellement consacré à l'organisation des pouvoirs publics.....	168
B Le préambule de la Constitution.....	170
1/ La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	171
2/ Le Préambule de 1946.....	173
a) <i>Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.....</i>	<i>173</i>
b) <i>Les principes particulièrement nécessaires à notre temps.....</i>	<i>174</i>
3/ La Charte de l'environnement de 2004.....	175
C Les autres sources constitutionnelles.....	177
1/ L'absence de principes non écrits.....	177
2/ Les objectifs de valeur constitutionnelle.....	178

<i>III. LA CONSTITUTION ET LA HIÉRARCHIE DES NORMES</i>	179
A La supériorité de la Constitution sur les autres normes juridiques	179
B L'absence de normes supérieures à la Constitution	183
C L'absence de hiérarchie au sein des normes constitutionnelles.....	185
 Chapitre 8	
<i>Les traités internationaux</i>	187
<i>I. L'INTRODUCTION DES TRAITÉS EN DROIT INTERNE :</i> <i>DU DUALISME AU MONISME</i>	189
A Les étapes de l'évolution.....	189
B La Constitution de 1958 et les traités internationaux	190
C Monisme et dualisme en Europe	193
D Contrariété et conciliation entre les traités	194
 <i>II. TRAITÉS INTERNATIONAUX ET HIÉRARCHIE DES NORMES :</i> <i>PLEINE SUPÉRIORITÉ SUR LA LOI, PRIMAUTÉ DE LA CONSTITUTION</i> <i>DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE</i>	195
A La supériorité des traités sur les lois	195
1/ Les lois antérieures au traité	195
2/ Les lois postérieures au traité	196
3/ Le contrôle de conventionnalité	200
a) <i>Le contrôle de la loi</i>	200
b) <i>Le contrôle de la régularité de la ratification des traités</i>	201
c) <i>L'interprétation des traités internationaux</i>	202
 B La primauté de la Constitution dans l'ordre juridique interne	202
1/ Constitution et souveraineté nationale.....	203
2/ Traités internationaux et révisions de la Constitution	204
3/ Convergences européennes.....	205

Chapitre 9	
<i>La loi</i>	207
I. L'ADOPTION DE LA LOI :	
LES ÉVOLUTIONS DU PARLEMENTARISME RATIONALISÉ.....	207
A La diversité des actes législatifs	208
B La procédure législative	211
1/ L'initiative de la loi	212
a) <i>Les projets et propositions de loi</i>	212
b) <i>Le droit d'amendement</i>	214
2/ L'examen et le vote de la loi	215
a) <i>L'examen préparatoire de la loi : le rôle des commissions parlementaires.</i>	215
b) <i>La discussion et le vote de la loi en séance publique</i>	216
3/ La promulgation de la loi	217
II. LE DOMAINE DE LA LOI : UNE RÉVOLUTION AVORTÉE	218
A La naissance d'une frontière entre la loi et le règlement dès avant 1958	218
1/ La définition de matières relevant par nature de la loi sous la Troisième République.....	218
2/ Une tentative d'interdiction des délégations législatives sous la Quatrième République	219
B Le cantonnement de la loi par la Constitution de 1958	221
1/ La limitation du domaine de la loi dans la Constitution : une compétence législative d'attribution	221
2/ Les mécanismes de sanction des empiètements législatifs.....	222
3/ Une frontière perméable : les dérogations des articles 38 et 16 de la Constitution.....	223
a) <i>L'habilitation du gouvernement à intervenir dans le domaine législatif : les ordonnances de l'article 38</i>	223
b) <i>La confusion des pouvoirs au bénéfice du président de la République : les pouvoirs exceptionnels de l'article 16</i>	224
C Une rigueur atténuée par la jurisprudence : la protection du domaine de la loi	225
1/ Une interprétation extensive du domaine de la loi	226
a) <i>Une large interprétation des termes de l'article 34</i>	226
b) <i>La consécration d'un domaine de la loi hors l'article 34</i>	227
2/ Une sanction limitée à l'incompétence négative	228
3/ En Europe : des situations diverses mais convergentes	229
Chapitre 10	
<i>La jurisprudence et les principes généraux du droit</i>	231
I. LA JURISPRUDENCE	231

A La place essentielle de la jurisprudence en droit administratif.....	231
B Les questions liées au caractère jurisprudentiel du droit administratif.....	235
II. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT	238
A Naissance et développement des principes généraux du droit dans la jurisprudence	239
1/ L'émergence des principes généraux du droit	239
2/ La diversité des principes généraux du droit	241
B La notion de principe général du droit	243
1/ La définition des principes généraux du droit.....	243
2/ Le débat sur la nature des principes généraux du droit.....	244
3/ Le débat sur la valeur juridique des principes généraux du droit	246
4/ Coexistence et convergence des principes	247
 Chapitre 11	
<i>Les actes administratifs unilatéraux</i>	251
I. LA DIVERSITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS.....	252
A Une réalité diverse	252
1/ La variété des appellations	252
2/ La variété des formes.....	253
a) <i>Les décisions révélées : l'absence de formalisme du juge administratif</i>	<i>253</i>
b) <i>Les décisions implicites : la lutte contre l'inertie de l'administration.....</i>	<i>254</i>
3/ La variété des objets	255
4/ La diversité des conceptions de l'acte administratif en Europe.....	256
B Les classifications juridiques.....	258
1/ Acte décisoire et acte non décisoire	258
2/ Acte réglementaire et décision individuelle.....	260
3/ Acte créateur de droits et acte non créateur de droits	261
II. LE RÉGIME JURIDIQUE DES ACTES ADMINISTRATIFS.....	262
A Les règles de compétence.....	263
1/ Les détenteurs du pouvoir réglementaire.....	263
a) <i>Le pouvoir réglementaire national</i>	<i>263</i>
b) <i>La diffusion du pouvoir réglementaire.....</i>	<i>265</i>
2/ Le régime applicable aux règles de compétence.....	266
a) <i>Les sources des règles de compétence</i>	<i>266</i>
b) <i>Les délégations.....</i>	<i>267</i>
B Les règles de procédure et de forme.....	268
1/ Le rehaussement des sources de la procédure administrative.....	268
2/ La procédure d'édiction des actes administratifs.....	271

a) <i>La procédure contradictoire</i>	271
b) <i>Les procédures consultatives</i>	272
<i>Les consultations institutionnelles</i>	272
<i>Les consultations ouvertes</i>	274
3/ <i>Les règles de forme</i>	278
C <i>L'application dans le temps des actes administratifs</i>	279
1/ <i>L'entrée en vigueur des actes administratifs</i>	280
a) <i>Les règles de publicité</i>	280
b) <i>La date d'entrée en vigueur</i>	281
2/ <i>La sortie de vigueur des actes administratifs</i>	283
a) <i>Les décisions créatrices de droits</i>	284
b) <i>Les actes réglementaires et les actes non réglementaires non créateurs de droit..</i>	286
<i>L'abrogation</i>	286
<i>Le retrait</i>	288
c) <i>L'annulation des actes administratifs par le juge</i>	288
d) <i>Un cas particulier : la caducité des actes administratifs</i>	289
III. <i>LA SANCTION DES ACTES ADMINISTRATIFS</i>	290
A <i>Les sanctions pénales</i>	291
B <i>Les sanctions administratives</i>	292
1/ <i>L'identification des sanctions administratives</i>	292
2/ <i>Le régime des sanctions administratives</i>	293
a) <i>Le principe même d'un pouvoir de sanction administrative</i>	293
b) <i>Les règles de fond</i>	294
c) <i>Les principes procéduraux</i>	296
d) <i>Un contrôle accru du juge administratif</i>	298
C <i>L'exécution forcée des décisions administratives</i>	299
1/ <i>L'existence d'un pouvoir d'exécution prévu par la loi</i>	300
2/ <i>L'existence d'une situation d'urgence</i>	300
3/ <i>L'hypothèse de l'exécution forcée en l'absence d'un texte ou d'urgence</i>	301

TROISIÈME PARTIE
LE CADRE EUROPÉEN

Chapitre 12	
<i>L'Union européenne</i>	305
I. <i>LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE</i>	306
A <i>Les fondements</i>	306
1/ <i>Les pères fondateurs</i>	307
2/ <i>Les premières organisations européennes</i>	307
3/ <i>Les traités institutifs</i>	308
B <i>Les élargissements</i>	309
C <i>L'évolution institutionnelle</i>	310

II. L'UNION EUROPÉENNE APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE	311
A Les principes et les valeurs de l'Union européenne	311
B L'organisation institutionnelle	313
1/ Le Conseil européen	313
2/ Le Conseil	314
3/ La Commission	314
4/ Le Parlement européen	316
5/ La Cour de justice de l'Union européenne	316
6/ Les institutions et organes complémentaires	318
7/ La zone euro	319
8/ L'espace Schengen	320
 III. L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DU BREXIT	
ET DES POPULISMES.....	322
A Le Brexit	322
1/ L'article 50 du traité de Lisbonne	322
2/ Le référendum britannique et l'engagement de la procédure	323
B La montée des populismes	325
C Les orientations pour l'avenir	327
 Chapitre 13	
<i>Le Conseil de l'Europe et la convention européenne</i>	
<i>des droits de l'homme</i>	<i>331</i>
I. LES INSTITUTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE	332
A L'assemblée parlementaire	332
B Le Comité des ministres	332
C Le secrétaire général	332
II. LES ACTIVITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE	333
A Les conventions du Conseil de l'Europe	333
B Le Commissaire aux droits de l'homme.....	334
C Des actions diversifiées	335

III. LA CONVENTION ET LA COUR EUROPÉENNE	
DES DROITS DE L'HOMME.....	335
A Le cadre juridique de la convention.....	336
B La Cour européenne des droits de l'homme	337
Chapitre 14	
<i>Le droit européen</i>	341
I. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	341
A Le droit dérivé : règlements et directives	342
B L'ordre juridique de l'Union.....	342
1/ Les premiers débats : questions préjudicielles et directives	343
2/ Le droit de l'Union, ordre juridique intégré, à la charnière du droit international et du droit national	346
3/ Constitutions nationales et droit de l'Union.....	351
II. LES APPORTS DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	354
A La Convention européenne des droits de l'homme et le droit national	355
1/ La garantie des droits fondamentaux	355
2/ Les standards de procédure	357
B La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne	361
1/ La convergence des deux branches du droit européen.....	361
2/ Les apports du traité de Lisbonne.....	362

QUATRIÈME PARTIE
LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Chapitre 15	
<i>Les fonctionnaires et les agents publics</i>	367
I. LE MODÈLE FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE	369
A Le recrutement des fonctionnaires.....	370
1/ Le principe d'égal accès à la fonction publique	370
2/ Les conditions d'accès à la fonction publique	373
3/ Les modalités d'accès à la fonction publique.....	375

B Le déroulement de la carrière	377
1/ Les affectations	377
2/ L'avancement	378
3/ Les positions.....	378
4/ La radiation des cadres	379
C Les droits et obligations des fonctionnaires	380
1/ Les droits des fonctionnaires	381
2/ Les obligations des fonctionnaires	386
II. LA PLACE DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE ET EN EUROPE	391
A Les effectifs : y a-t-il trop de fonctionnaires ?	391
1/ Données nationales	391
2/ Comparaisons européennes.....	392
3/ Mobilité et redéploiement.....	393
B La gestion : vers davantage de souplesse	393
1/ Vers un droit public du travail	394
2/ Davantage de souplesse et de flexibilité.....	395
C Le cadre européen : vers un modèle européen de fonction publique ?	396
1/ La fonction publique de l'Union européenne	396
2/ Des principes communs.....	397
3/ Les évolutions de la fonction publique dans le cadre européen	397
Chapitre 16	
<i>Les biens de l'administration</i>	399
I. LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES SONT DE GRANDS PROPRIÉTAIRES	400
A Domaine public et domaine privé	400
1/ Le domaine public naturel	400
2/ Le domaine public artificiel	401
3/ La domanialité publique, attribut de toutes les personnes publiques	402
B La protection du domaine public.....	403
1/ L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité	403
2/ L'autorisation et la concession d'occupation du domaine	404
3/ Les contraventions de grande voirie.....	404
4/ L'expulsion de l'occupant sans titre	405
II. LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES CHERCHENT À ÊTRE DE BONS PROPRIÉTAIRES	406
A L'étendue du patrimoine public.....	406
1/ L'expropriation pour cause d'utilité publique	406
2/ La préemption	409
3/ Les cessions de biens domaniaux	409
B La valorisation du domaine public	410
	801

Chapitre 17	
<i>Le pouvoir de police</i>	411
I. LA POLICE ADMINISTRATIVE : DÉFINITIONS	411
A Police administrative et police judiciaire	412
B Police générale et polices spéciales	414
C Autorités et forces de police	415
II. LA POLICE ADMINISTRATIVE :	
LE CONTRÔLE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF	417
A La proportionnalité des mesures de police.....	418
1/ La jurisprudence administrative	418
2/ La jurisprudence constitutionnelle	419
3/ La proportionnalité, principe du droit européen	420
B Faire face à l'urgence : les aménagements nécessaires de la légalité	421
1/ Les règles jurisprudentielles : urgence et circonstances exceptionnelles ...	421
a) <i>L'urgence</i>	422
b) <i>Les circonstances exceptionnelles</i>	422
2/ Les règles constitutionnelles : état de siège et article 16 de la Constitution	423
C Juger en urgence : un contrôle effectif des mesures de police	424
1/ Le déferé-liberté du préfet.....	424
2/ Les mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière	425
3/ Le référé-liberté.....	425
III. LUTTE CONTRE LE TERRORISME, ÉTAT D'URGENCE ET ÉTAT DE DROIT	426
A La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.....	427
B Les mesures de police administrative à caractère permanent	428
C L'état d'urgence	428
1/ La loi du 3 avril 1955 et le régime de l'état d'urgence	428
1/ Le contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence.....	430

Chapitre 18	
<i>Les contrats de l'administration</i>	437
I. LA DIVERSITÉ DES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION	437
A Contrats de droit privé et contrats administratifs	438
1/ La qualification de contrat administratif	438
a) <i>Le critère organique</i>	438
b) <i>Le critère matériel</i>	440
2/ Les contrats publics en Europe et aux États-Unis	443
a) <i>La notion de contrat administratif en Europe</i>	443
b) <i>Le régime juridique des contrats publics en Europe</i>	445
c) <i>Le contentieux des contrats publics en Europe</i>	446
d) <i>Les contrats publics aux États-Unis</i>	447
B Les principaux contrats administratifs	447
1/ Tableau général	447
2/ Les marchés publics	449
3/ Concession et délégation de service public.....	450
4/ Des contrats de partenariat aux marchés de partenariat	454
C Le développement du procédé contractuel	457
1/ Les nouvelles formes de contrats publics	457
2/ Raisons et limites de l'utilisation du contrat dans l'exercice de la puissance publique	459
II. LE RÉGIME DES CONTRATS ADMINISTRATIFS	460
A Les conditions de validité du contrat administratif	460
1/ La nécessité d'un accord des volontés.....	460
2/ La forme des contrats administratifs.....	461
3/ Liberté contractuelle et légalité du contenu du contrat administratif....	461
B La procédure de passation des contrats administratifs	463
1/ Les exigences constitutionnelles et européennes	463
2/ Les règles de passation des marchés publics	466
3/ Les règles de passation des contrats de concession	469
C L'exécution des contrats administratifs	470
1/ Les prérogatives de l'administration	471
a) <i>Direction, contrôle et information</i>	471
b) <i>Modification unilatérale</i>	471
c) <i>Résiliation unilatérale</i>	472
d) <i>Sanction</i>	473
2/ La protection du cocontractant : le principe de l'équilibre financier	473
a) <i>Les cas ouvrant droit à indemnisation intégrale</i>	474
b) <i>La théorie de l'imprévision et le partage de la charge extracontractuelle</i>	475
c) <i>L'indemnisation en cas de résiliation du contrat</i>	475
3/ Mutabilité du contrat et exigence de mise en concurrence	476

III. LE CONTENTIEUX DES CONTRATS ADMINISTRATIFS	477
A Les litiges entre parties au contrat	478
1/ L'action en responsabilité contractuelle :	
un contentieux essentiellement indemnitaire.....	478
a) <i>L'objet de la demande : une indemnité</i>	478
b) <i>L'auteur de la demande d'indemnité</i>	479
2/ Les litiges portant sur l'existence du contrat :	
l'exigence de stabilité des relations contractuelles.....	481
a) <i>La contestation de la validité du contrat : l'arrêt Commune de Béziers I</i>	481
b) <i>Le contentieux de la résiliation du contrat :</i>	
<i>l'arrêt Commune de Béziers II</i>	483
3/ Une action indemnitaire résiduelle ayant un fondement non contractuel	484
B L'ouverture progressive des recours aux tiers	485
1/ L'approche traditionnelle des recours ouverts aux tiers au contrat.....	486
a) <i>L'arrêt Martin : le recours contre les actes détachables du contrat</i>	486
b) <i>Des hypothèses spécifiques de recours ouverts aux tiers</i>	487
2/ Les référés ouverts aux candidats évincés	488
a) <i>Le référé précontractuel</i>	488
b) <i>Le référé contractuel</i>	490
3/ La création jurisprudentielle d'un recours ouvert aux tiers	491
a) <i>L'arrêt Tropic Travaux : un recours ouvert aux candidats évincés</i>	491
b) <i>L'arrêt Département du Tarn-et-Garonne : l'ouverture aux tiers d'un recours en contestation de la validité du contrat</i>	492

CINQUIÈME PARTIE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Chapitre 19	
<i>Le service public</i>	497
I. Le service public : une riche histoire juridique	498
A Le service public, pierre angulaire du droit administratif	499
1/ Fondements jurisprudentiels.....	498
2/ Controverses doctrinales	499
3/ Personne publique, service public, droit public : l'identité parfaite	500
B La crise du service public	500
1/ Le service public industriel et commercial.....	500
2/ Les personnes privées chargées de la gestion d'un service public.....	502
3/ Personne publique, service public, droit public : l'éclatement	503
C La renaissance du service public	504
1/ 1954-1956 : la renaissance jurisprudentielle	504
2/ L'élargissement du champ du service public.....	506

II. LE SERVICE PUBLIC : AU CŒUR DE DÉBATS D'AUJOURD'HUI	507
A Les valeurs du service public.....	507
1/ Égalité.....	508
2/ Continuité.....	509
3/ Adaptation.....	509
4/ Neutralité	510
5/ Nouvelles valeurs, nouvelles exigences	511
B Périmètre et gestion du service public	512
1/ Service public et secteur public	512
2/ Service public et concurrence.....	514
3/ La bonne gestion des services publics : service public et modernisation de l'État	514
C Europe et service public.....	516
1/ L'affirmation du service public en Europe	516
a) <i>Les traités</i>	516
b) <i>La jurisprudence de la Cour de justice</i>	518
c) <i>Les travaux et réflexions de la Commission européenne</i>	518
2/ L'évolution des conceptions nationales du service public	519
a) <i>Un remodelage des services publics nationaux issu de la transposition du droit de l'Union</i>	519
b) <i>La dynamique des services publics nationaux</i>	519
 Chapitre 20	
<i>Les droits fondamentaux</i>	521
I. LA PROCLAMATION DES DROITS FONDAMENTAUX.....	522
A Constitution et droits fondamentaux	522
1/ La tradition française.....	522
2/ Les autres traditions européennes.....	524
B Droit international et droits fondamentaux	525
C Europe et droits fondamentaux.....	526
II. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX.....	528
A Les juges et les droits fondamentaux	528
1/ Le droit au recours effectif.....	528
2/ Le bon fonctionnement des juridictions.....	530
3/ La protection des droits fondamentaux	530
B Les droits fondamentaux : une conception d'ensemble	531
1/ Les différentes catégories de droits fondamentaux.....	531
2/ Constitutionnalité et conventionnalité.....	532
3/ Urgence et circonstances exceptionnelles	532
4/ Débats de société	534

Chapitre 21

La responsabilité de la puissance publique 539

I. LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE ... 540

A | La généralisation du principe de responsabilité pour faute 541

1/ L'identification de la personne responsable :

responsabilité des agents publics ou de l'administration ? 541

a) *La distinction entre faute personnelle et faute de service* 542

b) *Le cumul des responsabilités* 543

2/ La quasi-disparition des cas d'irresponsabilité 543

3/ La réduction des cas soumis à l'exigence d'une faute lourde 545

4/ La généralisation de la responsabilité pour faute simple dans les activités administratives 546

5/ La responsabilité du législateur et du juge :

l'influence du droit européen 548

a) *La responsabilité de l'État du fait des lois* 548

b) *La responsabilité de l'État du fait de la justice* 549

6/ Faute simple et faute lourde 550

B | L'extension de la responsabilité sans faute 552

1/ Le risque 552

a) *Les collaborateurs du service public* 552

b) *Les choses et les activités dangereuses* 553

2/ La rupture d'égalité devant les charges publiques 554

3/ Les dommages de travaux publics 555

a) *Les dommages permanents* 555

b) *Les dommages accidentels* 556

4/ Le développement des mécanismes de solidarité nationale 557

II. LA RÉPARATION 558

A | Le préjudice 558

B | Le lien de causalité 559

C | Les modalités de réparation 560

III. LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS PUBLIQUES EN EUROPE 562

A | La responsabilité de la puissance publique dans les États européens 562

1/ Les régimes voisins du droit français : une responsabilité pleinement reconnue, relevant du juge administratif 562

2/ Les systèmes intermédiaires : une compétence partagée entre juridictions civiles et administratives 563

a) *Italie* 563

b) *Belgique* 564

3/ Les systèmes donnant compétence aux juridictions ordinaires 565

a) *Allemagne* 565

b) *Royaume-Uni* 566

B | La responsabilité de l'Union européenne 567

Chapitre 22	
<i>Les contrôles de l'administration</i>	571
I. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE INTERNES À L'ADMINISTRATION	571
A Le pouvoir hiérarchique et le pouvoir de tutelle.....	572
1/ Le recours hiérarchique.....	572
2/ La tutelle.....	573
B Les inspections générales et le contrôle financier	573
1/ Les corps d'inspection.....	574
2/ Le contrôle financier.....	574
C La Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière	575
1/ La Cour des comptes	575
2/ La Cour de discipline budgétaire et financière.....	576
II. LES CONTRÔLES EXTERNES DE L'ADMINISTRATION	577
A Le contrôle exercé par les autorités administratives indépendantes.....	577
B L'administration et le pouvoir politique.....	579
1/ Le gouvernement dispose de l'administration	579
2/ Le contrôle du Parlement.....	580
C Le regard du corps social	580
III. LES CONTRÔLES DE L'ADMINISTRATION EN FRANCE ET EN EUROPE : LA RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ ET DE LA PERTINENCE	581
A Droit de l'Union européenne et bonne administration	581
B Améliorer les contrôles et mieux évaluer l'action publique : des exigences partagées	583
Chapitre 23	
<i>La réforme de l'État</i>	585
I. LES LEÇONS DE L'HISTOIRE : RÉFORMES RÉUSSIES ET OCCASIONS MANQUÉES	586
A Les occasions manquées	586
1/ Fin de l'Ancien Régime et crise de l'État	586
2/ De l'Empire libéral à la défaite de Sedan	587
3/ Forces et faiblesses de la Troisième République	587
	807

B Ces réformateurs qui ont construit l'État	589
1/ Philippe le Bel : la naissance de la monarchie administrative.....	589
2/ De Richelieu à Louis XIV : le Grand Siècle et la force de l'État.....	589
3/ Bonaparte et le renouveau de l'État	590
4/ Le général de Gaulle : de la Libération à la Cinquième République	591
II. PEUT-ON AUJOURD'HUI RÉFORMER L'ÉTAT ?	595
A Des réformes de grande portée ont réussi.....	595
1/ Les structures administratives.....	595
2/ Périmètre d'intervention et modalités d'action des collectivités publiques	598
B L'Europe et la réforme de l'État	599
1/ La construction européenne et la modernisation de l'État	600
2/ L'évolution de l'État dans les différents pays européens	600
C Transformer les obstacles en aiguillons	601
1/ Trois obstacles majeurs.....	601
a) Inflation et instabilité normatives	602
b) Complexité de la carte administrative	603
c) Déficits et endettement publics.....	604
2/ Construire le changement	605

SIXIÈME PARTIE LES JUGES DE L'ADMINISTRATION

Chapitre 24	
<i>La dualité des ordres de juridiction</i>	611
I. LA DUALITÉ DES JURIDICTIONS : UNE RÉALITÉ ANCIENNE AUJOURD'HUI CONSTITUTIONNELLEMENT CONSACRÉE	613
A L'héritage historique	613
B La consécration constitutionnelle de la dualité de juridiction	614
C La justice administrative en Europe	615
II. LES RÈGLES DU PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION	618
A L'évolution historique	618

B Les deux critères en présence.....	619
1/ Le critère organique : la nature publique ou privée de la personne en litige.....	620
2/ Le critère matériel : la nature de l'activité	621
C Les principes généraux de répartition des compétences.....	622
1/ Une compétence administrative de principe pour les services publics administratifs gérés par les personnes publiques	622
2/ Une compétence essentiellement judiciaire pour les services publics industriels et commerciaux.....	623
3/ Une compétence judiciaire pour les personnes privées chargées d'une mission de service public, sauf mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.....	625
4/ L'incompétence du juge administratif pour les activités des personnes publiques qui ne relèvent pas du service public	625
5/ Une compétence administrative limitée pour la gestion administrative du Parlement et des juridictions judiciaires.....	627
D Les exceptions : les cas particuliers de compétence judiciaire..	628
1/ Les exceptions législatives	628
2/ Les exceptions jurisprudentielles	628
III. LES PROCÉDURES DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES.....	630
A Les questions préjudicielles	631
1/ La notion de question préjudicielle	631
2/ Les modalités du renvoi préjudiciel.....	633
B Le Tribunal des conflits.....	634
1/ Composition et présidence du Tribunal des conflits.....	634
2/ Attributions du Tribunal des conflits	636
3/ Le rôle structurant de la jurisprudence du Tribunal des conflits.....	637
Chapitre 25	
<i>La justice administrative</i>	641
I. LE CONSEIL D'ÉTAT	643
A Les missions du Conseil d'État.....	643
1/ Juger	643
a) <i>L'évolution historique</i>	644
b) <i>Les compétences actuelles du Conseil d'État</i>	645
2/ Conseiller.....	647
a) <i>Le champ de la consultation</i>	648
b) <i>Portée et sanction des avis du Conseil d'État</i>	649
3/ La double fonction du Conseil d'État, facteur de renforcement de l'État de droit.....	651
B L'organisation du Conseil d'État.....	653
1/ Le vice-président	653
2/ Les formations consultatives	654
3/ Les formations juridictionnelles.....	655
4/ Les apports de la réforme du 6 mars 2008	655

C La composition du Conseil d'État	656
II. LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL.....	658
A Les tribunaux administratifs	659
B Les cours administratives d'appel.....	660
C Les magistrats administratifs	662
 Chapitre 26	
<i>Les recours devant le juge administratif</i>	665
I. LE PROCÈS ADMINISTRATIF	665
A Les principes directeurs du procès administratif.....	666
1/ Le code de justice administrative.....	666
2/ Une instruction écrite et contradictoire	667
3/ Le rapporteur public	669
a) <i>Le rôle du rapporteur public dans la chaîne contentieuse</i>	670
b) <i>Des exigences renforcées : du commissaire du gouvernement au rapporteur public</i>	671
4/ L'audience et le jugement.....	672
B La diversité des recours.....	674
1/ Les modes non juridictionnels de règlement des litiges : la prévention des contentieux	674
a) <i>Les recours administratifs</i>	674
b) <i>Les modes alternatifs de règlement des litiges</i>	676
2/ La classification des recours contentieux.....	681
a) <i>Les deux classifications</i>	681
b) <i>La combinaison des différents recours</i>	682
II. LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR	683
A Un recours consubstantiel à l'État de droit	683
1/ Le droit au recours, un principe général du droit.....	683
2/ La diversité des recours en Europe	685
a) <i>Allemagne</i>	685
b) <i>Royaume-Uni</i>	686
c) <i>Union européenne</i>	687
3/ Les traits généraux du recours pour excès de pouvoir en France	688
B Les conditions de recevabilité : un recours largement ouvert.....	689
1/ L'auteur du recours : une large conception de l'intérêt pour agir	689
2/ L'objet du recours (1) : un recours ouvert contre tout acte administratif	690
3/ L'objet du recours (2) : les actes non susceptibles de recours	692
a) <i>Les actes de gouvernement</i>	693

b) <i>Les actes non décisives</i>	694
c) <i>Les décisions ne faisant pas grief</i>	696
d) <i>Les actes de droit souple</i>	697
4/ Les conditions de forme : des règles simples et protectrices du justiciable.....	699
5/ Le délai de recours.....	700
C L'étendue du contrôle juridictionnel	701
1/ Les différentes catégories de moyens	701
a) <i>Les moyens de légalité externe</i>	702
b) <i>Les moyens de légalité interne</i>	703
2/ Les différents degrés de contrôle	705
a) <i>Compétence liée et pouvoir discrétionnaire</i>	705
b) <i>Contrôle normal et contrôle restreint</i>	707
D Les effets de l'annulation	710
1/ La sanction de l'illégalité : l'annulation de l'acte attaqué	710
2/ La portée de l'annulation : un effet à l'égard de tous	711
3/ L'objet de l'annulation : annulation totale ou partielle	712
4/ L'effet rétroactif de l'annulation	713
III. LES RECOURS DE PLEINE JURIDICTION	714
A Les recours subjectifs de plein contentieux	714
1/ Les actions en responsabilité extracontractuelle	714
2/ Les actions contractuelles.....	716
B Les recours objectifs de plein contentieux	717
1/ Le contentieux fiscal	717
2/ Le contentieux électoral.....	717
3/ Le contentieux de certaines polices administratives spéciales	718
C Le plein contentieux des sanctions	718
1/ Le contentieux des sanctions administratives.....	719
2/ Le contentieux répressif.....	719
IV. L'EFFICACITÉ DU JUGE ADMINISTRATIF	720
A Les référés	720
B L'effet des décisions du juge administratif	724
1/ La réduction des délais de jugement.....	724
2/ L'amélioration de l'exécution des décisions juridictionnelles	726
Chapitre 27	
<i>Le juge constitutionnel</i>	731
I. L'ÉMERGENCE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE EN EUROPE	731
A Les réticences initiales	732

B Les deux modèles de justice constitutionnelle	733
II. L’AFFIRMATION PROGRESSIVE D’UNE VÉRITABLE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE EN FRANCE	
735	
A Les précédents historiques.....	735
B La naissance et l’évolution du Conseil constitutionnel	737
1/ 1971 : l’élargissement du contrôle aux droits fondamentaux	737
2/ 1974 : la saisine parlementaire, nouveau droit de l’opposition.....	738
3/ 2008 : la saisine par les justiciables.....	738
C La composition du Conseil constitutionnel.....	739
1/ Les membres nommés	739
2/ Les membres de droit.....	741
III. LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	
742	
A Le contrôle de constitutionnalité des lois <i>a priori</i>	742
1/ L’objet du contrôle	743
2/ Le moment du contrôle.....	743
3/ La procédure devant le Conseil constitutionnel.....	745
4/ La portée des décisions du Conseil constitutionnel	745
B La question prioritaire de constitutionnalité	746
1/ La naissance difficile de la QPC	747
2/ Les traits généraux de la QPC.....	748
a) <i>Le champ de la QPC</i>	748
b) <i>Le double filtrage</i>	750
c) <i>QPC et question préjudicielle à la CJUE</i>	751
3/ Les conditions de la QPC.....	753
4/ La procédure devant le Conseil constitutionnel.....	755
5/ Les effets de la décision du Conseil constitutionnel.....	756
6/ Premiers bilans de la QPC.....	757
C Le contrôle préventif de constitutionnalité des traités.....	760
1/ Les deux modes de saisine	760
2/ Les normes de référence du contrôle de constitutionnalité des traités ..	761
3/ Le cas particulier des traités conclus par l’Union européenne et les États membres avec des tiers.....	763
D Les autres attributions du Conseil constitutionnel	764
1/ Le Conseil constitutionnel, arbitre constitutionnel	764
2/ Le Conseil constitutionnel, juge électoral	765
BIBLIOGRAPHIE	767
LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES.....	777
LISTE DES ABRÉVIATIONS DES REVUES ET DOCUMENTS JURIDIQUES.....	781
INDEX.....	783