

Domat droit public

Droit administratif général

RENÉ CHAPUS

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Tome 1

15^e édition

Montchrestien

DU MÊME AUTEUR

Droit administratif général - Tome 2

15^e édition
Montchrestien, 2001

Droit du contentieux administratif

9^e édition
Montchrestien, 2001

Ouvrage couronné par l'Académie
des Sciences morales
et politiques

(Prix Julliot de la Morandière)



© by Editions Montchrestien E.J.A., 2001
31, rue Falguière, 75741 Paris Cedex 15
Tous droits réservés pour tous pays.
I.S.B.N. : 2-7076-1266-9

254345

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
A. La question de la définition du droit administratif	3
B. Les caractères du droit administratif	5
C. Le droit administratif général	9
Bibliographie générale	13
Abréviations principales	23
Plan du volume	25
Première partie LES SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF	27
CHAPITRE 1 LA CONSTITUTION ET LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE	33
SECTION 1 LES ARTICLES CONSTITUTIONNELS	35
A. Les règles de compétence et de procédure	35
B. Les principes de fond	36
C. L'interprétation des dispositions constitutionnelles	36
SECTION 2 LE PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION	42
I. La valeur juridique du préambule	43
II. Le contenu du préambule	47
SECTION 3 DE L'EXISTENCE DE NORMES CONSTITUTIONNELLES DE NATURE JURISPRUDENTIELLE	58
CHAPITRE 2 LES LOIS ET RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS	65
SECTION 1 LES DOMAINES RESPECTIFS DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS	67
A. Les matières réservées à la loi par la Constitution	67
B. Les matières réglementaires	69
C. La réalité du système constitutionnel	70
SECTION 2 LES VALEURS RESPECTIVES DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT	73
A. La loi promulguée, règle suprême	73
B. Le règlement, acte contestable	79
C. Précisions complémentaires	80
SECTION 3 LA CODIFICATION DES LOIS ET RÈGLEMENTS	83
CHAPITRE 3 LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE	91
SECTION 1 LA PRODUCTION NORMATIVE JURISPRUDENTIELLE	93
§ 1. Régimes et notions	93
§ 2. Les principes généraux du droit	94
I. Origine des principes généraux du droit	95
II. Modèle de création	95

III.	Dénombrement	96
IV.	Observations complémentaires	105
SECTION 2	L'AUTORITÉ DES NORMES JURISPRUDENTIELLES À L'ÉGARD DE L'ADMINISTRATION	111
I.	La valeur infralégislative et supradécrétale des normes jurisprudentielles	111
II.	La portée, impérative ou supplétive, des normes jurisprudentielles	116
III.	L'extension du domaine de la loi	120
SECTION 3	NOTATIONS COMPLÉMENTAIRES	121
A.	Aspects de la technique de formation de la jurisprudence	121
B.	La question de la légitimité du droit administratif jurisprudentiel	124
C.	La question de la codification de la jurisprudence administrative	124
CHAPITRE 4	LES CONVENTIONS INTERNATIONALES	127
SECTION 1	LES NORMES INTERNATIONALES APPLICABLES DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE	133
I.	Les stipulations conventionnelles	133
II.	Les actes dérivés	134
III.	Les règles du « droit public international »	142
SECTION 2	LE STATUT CONSTITUTIONNEL DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX	143
SECTION 3	LES RAPPORTS ENTRE LES LOIS ET LES NORMES INTERNATIONALES SELON LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT	152
Deuxième partie L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE		167
CHAPITRE 1	PERSONNES DE DROIT PUBLIC ET ORGANISMES DE DROIT PRIVÉ	169
SECTION 1	LA CONSÉCRATION JURISPRUDENTIELLE DE LA CATÉGORIE DES ORGANISMES DE DROIT PRIVÉ CHARGÉS D'UNE MISSION ADMINISTRATIVE DE SERVICE PUBLIC	178
SECTION 2	DU CARACTÈRE EXHAUSTIF DE LA DISTINCTION ENTRE ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET ORGANISME DE DROIT PRIVÉ	181
SECTION 3	LE CRITÈRE DU CARACTÈRE PUBLIC D'UNE INSTITUTION SPÉCIALISÉE	184
CHAPITRE 2	LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	201
SECTION 1	L'ÉTAT	202
§ 1.	L'administration centrale	206
I.	Les attributions administratives du chef de l'Etat et des membres du gouvernement	207
II.	Les services centraux	219
§ 2.	L'administration territoriale d'Etat dans le cadre départemental	232
I.	La création des départements et l'évolution de la carte départementale	233
II.	Les services déconcentrés de l'Etat dans les départements	235
III.	L'institution préfectorale	235
§ 3.	Les autres cadres territoriaux de l'administration d'Etat	245
SECTION 2	LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LOCALES	254
§ 1.	Vue générale	260
I.	La qualité de collectivité territoriale	260
II.	La qualité d'institution administrative	264
III.	Le statut constitutionnel des collectivités territoriales	265

	§ 2.	Les collectivités territoriales de droit commun	275
	I.	Le statut personnel des autorités locales	281
	II.	Les compétences des collectivités locales	295
	§ 3.	Les collectivités territoriales à statut particulier	321
	I.	Métropole	321
	II.	Outre-mer	330
	§ 4.	L'organisation des rapports de collaboration entre les collectivités territoriales locales	338
SECTION 3		LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES	347
	§ 1.	Les distinctions principales	348
	§ 2.	Les raisons d'être et la légitimité des institutions spécialisées	374
	§ 3.	Aspects particuliers du statut juridique des institutions spécialisées	377
CHAPITRE 3		DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION	389
SECTION 1		L'ORGANISATION DU POUVOIR DE DÉCISION AU SEIN DES PERSONNES ADMINISTRATIVES	390
	§ 1.	La déconcentration	391
	§ 2.	Le pouvoir hiérarchique de droit commun	395
	§ 3.	Les aménagements particuliers du pouvoir hiérarchique	400
SECTION 2		L'AUTONOMIE PAR RAPPORT À L'ÉTAT DU POUVOIR DE DÉCISION DES AUTORITÉS DÉCENTRALISÉES	403
	§ 1.	Les conditions d'accomplissement de la décentralisation	403
	§ 2.	Décentralisation territoriale et décentralisation technique	405
	§ 3.	Le pouvoir de tutelle	408
	I.	Les mesures susceptibles d'être prises dans l'exercice du pouvoir de tutelle	409
	II.	L'organisation de la tutelle sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics	413
	III.	L'organisation de la tutelle sur les autres institutions décentralisées	431
SECTION 3		LES PROLONGEMENTS CONTRACTUELS DE LA DÉCENTRALISATION	435
CHAPITRE 4		LES INSTITUTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ADMINISTRATION ACTIVE	441
SECTION 1		VUE GÉNÉRALE	441
SECTION 2		LE CONSEIL D'ÉTAT, CONSEIL DU GOUVERNEMENT	450
SECTION 3		LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	462
Troisième partie		L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE	469
	A.	Les fonctions sociales de l'administration	469
	B.	Les moyens juridiques de l'activité administrative. Les prérogatives de puissance publique	469
	C.	La préoccupation de rapprocher l'administration des administrés	476
CHAPITRE 1		LES ACTES	481
	A.	La liberté d'accès aux documents administratifs	481
	B.	Classification des actes de l'administration	491
SECTION 1		ACTE UNILATÉRAL ET CONTRAT	491
SECTION 2		DÉCISION ET ACTE UNILATÉRAL NON DÉCISOIRE	501
	I.	Le critère du caractère décisoire d'un acte unilatéral	502
	II.	Les formes des décisions	504
	III.	Les variétés d'actes unilatéraux non décisores	511

TABLE DES MATIÈRES

SECTION 3	DÉCISION RÉGLEMENTAIRE ET DÉCISION NON RÉGLEMENTAIRE	524
	I. Les décisions individuelles	525
	II. Les décisions réglementaires	526
	III. Les décisions d'espèce	527
SECTION 4	ACTE ADMINISTRATIF ET ACTE DE DROIT PRIVÉ	533
§ 1.	Le critère du caractère administratif des décisions	533
	I. Les décisions émanant d'une personne publique	534
	II. Les décisions émanant des organismes de droit privé	537
	III. Essai de synthèse	543
§ 2.	Le critère du caractère administratif des contrats	544
	I. Les contrats entre personnes publiques	546
	II. Les contrats conclus entre une personne publique et une personne privée	548
	III. Les contrats entre personnes privées	568
<hr/>		
CHAPITRE 2	LES SERVICES PUBLICS	573
SECTION 1	LA NOTION FONCTIONNELLE DE SERVICE PUBLIC	578
	A. Le rattachement organique de l'activité à qualifier	580
	B. L'exercice de l'activité en vue d'un intérêt public	582
	C. Les considérations indifférentes	587
SECTION 2	LES NOTIONS DE SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF ET DE SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	591
	A. Le critère jurisprudentiel de la distinction	592
	B. Les qualifications textuelles	600
	C. Le caractère exhaustif de la distinction	602
SECTION 3	LES LOIS DU SERVICE PUBLIC	603
	A. Le principe de mutabilité	604
	B. Le principe de continuité	607
	C. Le principe d'égalité	609
	D. De la gratuité des services publics	619
SECTION 4	LA CRÉATION ET L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS	623
	I. Le droit à la création et au maintien des services publics	623
	II. Le droit de créer les services publics	625
	III. Les modes de gestion des services publics	627
<hr/>		
CHAPITRE 3	LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE	649
SECTION 1	LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE GÉNÉRAL	652
§ 1.	L'exercice par décrets du pouvoir réglementaire général	652
	I. La répartition de la compétence	652
	II. Les types de règlements édictables	658
	III. Les sources du pouvoir réglementaire général	663
§ 2.	L'exercice par ordonnances du pouvoir réglementaire général	665
SECTION 2	LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE POLICE DU PREMIER MINISTRE	674
SECTION 3	LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES MINISTRES ET DES CHEFS DE SERVICE	677
SECTION 4	L'OBLIGATION D'EXERCER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE	684
	I. L'obligation d'édicter les règlements nécessaires à l'application d'un texte	685
	II. L'obligation d'édicter les règlements imposés par une situation	688
	III. L'obligation d'abroger les règlements illégaux	689

CHAPITRE 4	LA POLICE ADMINISTRATIVE	697
SECTION 1	L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA POLICE ADMINISTRATIVE	700
§ 1.	La notion d'ordre public en matière de police générale.....	702
I.	L'ordre public en tant qu'ordre matériel et extérieur	702
II.	L'ordre public en tant que bon ordre moral	707
III.	Ordre public et protection des individus contre eux-mêmes.....	711
§ 2.	La répartition de la compétence en matière de police générale.....	712
§ 3.	Les polices spéciales.....	718
SECTION 2	LES CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE	723
I.	Les conditions générales de légalité des mesures de police.....	724
II.	Les mesures prohibées en principe.....	725
III.	La subordination de la légalité des mesures de police à leur nécessité.....	727
SECTION 3	L'OBLIGATION DE PRENDRE LES MESURES DE POLICE	733
A.	L'obligation d'appliquer une réglementation préétablie	733
B.	L'obligation de prendre des mesures de police initiales	733
SECTION 4	POLICE ADMINISTRATIVE ET POLICE JUDICIAIRE.....	735
A.	Le critère de distinction	737
B.	La normalité du critère.....	742
C.	Les cumuls et changements de nature des opérations de police.....	742
Quatrième partie LA JUSTICE ADMINISTRATIVE		747
I.	La formation de l'ordre juridictionnel administratif.....	747
II.	Le domaine de compétence de la juridiction administrative.....	757
III.	Les difficultés du dualisme juridictionnel.....	766
CHAPITRE 1	L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF	771
SECTION 1	LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	774
I.	Le Conseil d'Etat statuant au contentieux	775
II.	Les tribunaux administratifs et le conseil du contentieux administratif.....	780
III.	Les cours administratives d'appel.....	783
IV.	Le caractère d'ordre public des règles de compétence et la correction des erreurs.....	784
SECTION 2	LA STRUCTURE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.....	785
I.	Le contentieux de l'excès de pouvoir.....	786
II.	Le contentieux de pleine juridiction	790
III.	Le contentieux de la répression.....	792
SECTION 3	L'EXERCICE DES RECOURS	793
I.	Les conditions de recevabilité.....	794
II.	Le régime des régularisations	806
III.	Le principe de l'effet non suspensif du recours et le référé-suspension....	807
SECTION 4	LE JUGEMENT	807
I.	De l'instruction à la décision du juge.....	811
II.	Les pouvoirs du juge	815
III.	L'obligation d'exécuter la chose jugée.....	817

CHAPITRE 2	LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE À L'ÉGARD DU CONTENTIEUX DE L'ADMINISTRATION	825
SECTION 1	LES SOLUTIONS CONSACRÉES PAR APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉPARATION	826
§ 1.	Observations de caractère historique	828
A.	La théorie de l'Etat débiteur	829
B.	La fusion du contentieux des collectivités locales avec celui de l'Etat	829
C.	L'interprétation de l'arrêt Blanco par l'école du service public	830
§ 2.	L'état du droit	831
I.	Le contentieux des contrats	831
II.	Le contentieux extracontractuel des services publics assurés par les personnes publiques	832
III.	Les autres contentieux extracontractuels intéressant l'administration	843
SECTION 2	LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE SÉPARATION	851
§ 1.	Le principe de l'autorité judiciaire, gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales	852
I.	Les illustrations législatives du principe	856
II.	L'emprise irrégulière	866
III.	La voie de fait	868
§ 2.	Les attributions de compétence à la juridiction judiciaire en matière de responsabilité de la puissance publique	884
I.	La responsabilité de l'Etat en raison des fautes des membres de l'enseignement public	886
II.	La responsabilité des personnes publiques et entrepreneurs de travaux publics en raison des dommages causés par un véhicule	890
III.	Autres cas de responsabilité relevant de la compétence judiciaire	897
IV.	La pratique des fonds d'indemnisation	898
§ 3.	Les autres attributions de compétence à la juridiction judiciaire	905
I.	Etat des personnes, nationalité, électoral	910
II.	Sécurité sociale	916
III.	Fiscalité indirecte	920
SECTION 3	LA COMPÉTENCE À L'ÉGARD DES QUESTIONS D'INTERPRÉTATION OU D'APPRÉCIATION DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS SE POSANT DEVANT LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES	923
A.	La compétence du juge civil	925
B.	La compétence du juge pénal	926
CHAPITRE 3	LE SORT DES LITIGES ÉTRANGERS AU CONTENTIEUX DE L'ADMINISTRATION	933
SECTION 1	LES QUESTIONS DE DROIT PRIVÉ	933
SECTION 2	LES LOIS ET CONVENTIONS INTERNATIONALES	937
A.	L'existence et l'entrée en vigueur des lois et conventions internationales	938
B.	L'interprétation des lois et conventions internationales	940
C.	L'appréciation de la validité des lois et conventions internationales	944
D.	L'appréciation de la responsabilité de l'Etat du fait des lois et des conventions internationales	946
SECTION 3	LES ACTES POLITIQUES	947
I.	Les actes de gouvernement	947
II.	Les scrutins politiques	960
III.	Les actes parlementaires	967

SECTION 4	LES ACTES D'EXÉCUTION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE JUDICIAIRE	971
	I. Les actes d'organisation du service.....	972
	II. Les actes d'exécution du service.....	974
	III. Précisions complémentaires.....	977
CHAPITRE 4	LES CONFLITS D'ATTRIBUTION ET LA RÉOLUTION DES DIFFICULTÉS DE COMPÉTENCE	989
SECTION 1	LE RÈGLEMENT DES CONFLITS POSITIFS.....	993
SECTION 2	LA PRÉVENTION ET LE RÈGLEMENT DES CONFLITS NÉGATIFS.....	1003
SECTION 3	LA PRÉVENTION DES DIVERGENCES DE JUGEMENTS ENTRE LES ORDRES DE JURIDICTIONS EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE	1007
Cinquième partie LE RÉGIME DES ACTES ADMINISTRATIFS		1009
CHAPITRE 1	LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ	1011
SECTION 1	LES VICES SUSCEPTIBLES D'AFPECTER LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS.....	1019
	§ 1. Les classifications des moyens de légalité.....	1020
	§ 2. L'illégalité externe.....	1023
	I. L'incompétence.....	1024
	II. Le vice de procédure.....	1030
	III. Le vice de forme.....	1037
	§ 3. L'illégalité interne.....	1039
	I. L'illégalité en raison du contenu de l'acte.....	1039
	II. L'illégalité en raison des motifs de l'acte.....	1039
	A. L'erreur de droit.....	1040
	B. L'erreur de qualification juridique des faits.....	1043
	C. L'erreur de fait.....	1046
	III. L'illégalité en raison du but de l'acte.....	1048
SECTION 2	L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.....	1055
	§ 1. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration.....	1055
	§ 2. Contrôle normal et contrôle restreint.....	1061
	§ 3. Les modalités particulières du contrôle.....	1071
	A. Les cas de limitation du contrôle restreint.....	1071
	B. Le plein contrôle de proportionnalité.....	1074
	C. L'appréciation d'un rapport de compatibilité.....	1082
SECTION 3	LES ADAPTATIONS AUX CIRCONSTANCES DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ.....	1085
	A. L'état de siège et l'état d'urgence.....	1085
	B. La théorie des circonstances exceptionnelles.....	1086
	C. L'exception d'urgence.....	1089
CHAPITRE 2	LE RÉGIME DES DÉCISIONS	1091
SECTION 1	L'ÉDICTION DES DÉCISIONS.....	1091
	§ 1. Les règles relatives à la compétence.....	1091
	I. L'exclusion des questions préjudicielles.....	1093
	II. La règle du parallélisme des compétences.....	1094
	III. L'hypothèse de désinvestiture, absence ou empêchement de l'autorité compétente.....	1097
	IV. Les délégations de compétence.....	1100
	§ 2. La procédure d'élaboration.....	1105
	I. Le régime des consultations.....	1106
	II. La règle de l'examen particulier des circonstances.....	1115

TABLE DES MATIÈRES

	III.	L'organisation de la contradiction	1117
	IV.	La règle du parallélisme des procédures.....	1126
	§ 3.	Les règles de forme	1128
	A.	La motivation obligatoire en vertu de la loi du 11 juillet 1979	1132
	B.	Les autres cas de motivation obligatoire	1136
	C.	L'obligation de motiver et les décisions implicites	1139
SECTION 2		L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DÉCISIONS	1141
	A.	L'entrée en vigueur des règlements	1141
	B.	L'entrée en vigueur des décisions non réglementaires	1144
	C.	Précisions importantes	1145
SECTION 3		LA SORTIE DE VIGUEUR DES DÉCISIONS	1151
	I.	Les conditions du retrait des décisions créatrices de droits	1155
	II.	La détermination des décisions créatrices de droits	1162
	III.	Observations terminales	1168
SECTION 4		LE DEVOIR D'OBEISSANCE AUX DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET SES SANCTIONS	1171
	A.	L'exercice de poursuites pénales	1172
	B.	Le prononcé de sanctions administratives.....	1172
	C.	Le recours à l'exécution forcée	1178
CHAPITRE 3 LE RÉGIME DES CONTRATS			1183
SECTION 1		LA CONCLUSION DES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION.....	1187
	I.	Le choix du cocontractant dans les marchés publics	1190
	II.	Observations complémentaires	1195
SECTION 2		L'EXÉCUTION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS	1202
	I.	Les droits et obligations ordinaires des parties.....	1203
	II.	La rupture de l'équilibre financier du contrat et la théorie du fait du prince	1209
	III.	La théorie de l'imprévision	1211
SECTION 3		LES RESPONSABILITÉS NÉES DES CONTRATS	1215
	A.	La responsabilité de droit commun	1215
	B.	Le cas de nummité du contrat	1217
	C.	La garantie décennale des constructeurs.....	1217
CHAPITRE 4 LES QUASI-CONTRATS			1221
Sixième partie LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE			1227
CHAPITRE 1 LES RÈGLES DE PORTÉE GÉNÉRALE			1233
SECTION 1		LES CONDITIONS DU DROIT À RÉPARATION	1235
	I.	Le préjudice	1235
	II.	La relation de cause à effet.....	1244
	III.	Les exigences tenant à la situation de la victime.....	1253
SECTION 2		L'ÉTENDUE DE LA RÉPARATION	1261
	I.	La date d'évaluation du préjudice	1261
	II.	Les déductions	1265
	III.	Les régimes spéciaux de réparation	1269
SECTION 3		LA DEMANDE EN DOMMAGES-INTÉRÊTS	1272
	I.	La détermination de la personne responsable	1275
	II.	Particularités relatives au demandeur en responsabilité	1285
	III.	L'allocation d'indemnités accessoires	1289

CHAPITRE 2	LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE	1293
SECTION 1	DE LA FAUTE	1294
	I. Faute et illégalité	1295
	II. L'établissement de la faute	1297
SECTION 2	DE L'EXIGENCE D'UNE FAUTE LOURDE ET DE SON ABOLITION EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE	1303
	I. L'abandon de la faute lourde en matière d'activité médicale	1305
	II. L'abandon de la faute lourde en matière d'activités de secours et sauvetage	1310
	III. L'appréciation cas par cas de la nécessité d'une faute lourde	1313
	IV. Cas particulier d'exigence d'une faute lourde	1324
SECTION 3	L'EXIGENCE D'UNE FAUTE LOURDE EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE	1327
	I. La responsabilité du fait de la justice judiciaire	1327
	II. La responsabilité du fait de la justice administrative	1332
CHAPITRE 3	LES RESPONSABILITÉS SANS FAUTE	1335
SECTION 1	LA RESPONSABILITÉ POUR RISQUE	1336
	I. La responsabilité sans faute en raison d'un « risque spécial » de dommage	1337
	II. La responsabilité sans faute au profit des collaborateurs des services publics	1347
	III. La responsabilité sans faute au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics	1354
	IV. La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements	1356
SECTION 2	LA RESPONSABILITÉ POUR RUPTURE DE L'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES	1363
	I. La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics	1365
	II. La responsabilité du fait des décisions administratives régulières	1366
	III. La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	1374
CHAPITRE 4	LA RESPONSABILITÉ DES AGENTS PUBLICS ET SES RAPPORTS AVEC CELLE DE L'ADMINISTRATION	1383
SECTION 1	LA DISTINCTION ENTRE LES FAUTES DE SERVICE ET LES FAUTES PERSONNELLES	1385
	A. L'idée de la faute de service	1387
	B. Les trois types de fautes personnelles	1387
	C. Précisions complémentaires	1393
SECTION 2	LES DROITS DE LA VICTIME	1394
	A. Le droit commun jurisprudentiel : le « cumul » des responsabilités	1395
	B. Les dispositions législatives particulières : la substitution de responsabilité	1397
SECTION 3	LES RELATIONS ENTRE LES PERSONNES PUBLIQUES ET LEURS AGENTS	1398
	A. Les droits de la personne publique contre son agent	1398
	B. Les droits de l'agent contre la personne publique	1402
INDEX		1405

Droit administratif général

RENÉ CHAPUS

Professeur émérite de l'Université
Panthéon-Assas (Paris II)

Tome 2

15^e édition

Montchrestien

DU MÊME AUTEUR

Droit du contentieux administratif

9^e édition
Montchrestien, 2001

Ouvrage couronné par l'Académie
des Sciences morales
et politiques

(Prix Julliot de la Morandière)

Droit administratif général - Tome 1

15^e édition
Montchrestien, 2001



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	V
Abréviations principales	I
Plan du volume	3
Bibliographie générale	5
Première partie LA FONCTION PUBLIQUE	7
CHAPITRE 1 PERSONNELS, STATUTS, STRUCTURES	19
SECTION 1 La composition de la fonction publique	19
§ 1. La qualité d'agent public	25
I. Les agents des services publics administratifs	29
II. Les agents des services publics industriels et commerciaux	40
III. Précisions et observations supplémentaires	45
§ 2. Agents publics et titularisation	49
I. Les fonctionnaires	49
II. Les stagiaires	51
III. Les auxiliaires	56
IV. Catégories particulières d'agents publics	65
§ 3. Agents publics et situation légale et réglementaire	67
I. La situation légale et réglementaire des agents publics nommés	67
II. La situation des agents publics contractuels	72
III. La concertation et la « contractualisation » des rapports collectifs	74
SECTION 2 Les sources et l'évolution du droit de la fonction publique	77
§ 1. Le droit de la fonction publique avant 1946	78
A. L'absence de statut général	79
B. Les interventions législatives	81
C. L'ouverture des recours juridictionnels	84
§ 2. L'ère des statuts généraux. Le statut général des fonctionnaires civils de l'Etat	86

TABLE DES MATIÈRES

	I. Les garanties fondamentales des fonctionnaires de l'Etat.....	88
	II. Le domaine d'application du statut général.....	91
	III. La mise en œuvre du statut général.....	96
§ 3.	Les autres statuts généraux.....	104
	A. Le statut général des militaires.....	104
	B. Le statut général de la fonction publique territoriale.....	106
	C. Le statut général de la fonction publique hospitalière.....	112
SECTION 3	L'organisation de la fonction publique.....	113
§ 1.	Les organismes de concertation.....	115
	A. Les conseils supérieurs.....	117
	B. Les comités institués dans les services.....	119
	C. Les commissions intervenant dans le déroulement des carrières..	121
§ 2.	L'organisation en corps de la fonction publique.....	124
	A. La notion de corps de fonctionnaires.....	125
	B. Les catégories de corps.....	126
	C. Les changements de corps.....	130
§ 3.	La structure interne des corps.....	131
	A. La division des grades en classes.....	132
	B. Les relations entre grade et emploi.....	132
CHAPITRE 2	L'ENTRÉE DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET LA CARRIÈRE.....	141
SECTION 1	L'admissibilité aux emplois publics.....	143
§ 1.	Les conditions d'admission.....	143
	A. La nationalité française.....	144
	B. La jouissance des droits civiques.....	149
	C. La compatibilité du passé pénal du candidat avec l'exercice de fonctions publiques.....	150
	D. La régularité de la position au regard du Code du service national.....	150
	E. L'aptitude physique.....	151
§ 2.	Le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics.....	153
	A. La non-discrimination en raison des opinions politiques.....	153
	B. La non-discrimination en raison des croyances religieuses.....	155
	C. La non-discrimination en raison du sexe.....	157
SECTION 2	Le recrutement.....	162
S/section 1	Les techniques de recrutement.....	163
§ 1.	Le recrutement par concours.....	163
	I. Les problèmes d'organisation des concours.....	165
	II. Le droit commun des concours.....	171
	III. Les suites de la proclamation des résultats.....	186
§ 2.	Les dérogations au principe du recrutement par concours.....	190
	I. Les dérogations relatives à l'accès à un corps.....	190
	II. Les dérogations relatives aux emplois à la discrétion du gouvernement.....	194

	III. Les dérogations permettant de pouvoir aux emplois supérieurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière	197
S/section 2	La nomination	198
	A. L'autorité compétente	199
	B. Les conditions d'exercice du pouvoir de nomination	200
	C. La production des effets de la nomination	203
S/section 3	Le contentieux du recrutement	204
	A. La juridiction compétente	205
	B. Les recours des candidats	207
	C. Les recours des agents en fonction et de leurs groupements professionnels	209
SECTION 3	Le déroulement de la carrière	210
	§ 1. L'avancement	215
	A. La notation	215
	B. Les types d'avancement	219
	§ 2. Les positions	222
	A. L'activité	223
	B. Les autres positions statutaires	225
	C. Positions non statutaires	226
	§ 3. La fin de la carrière	228
	A. Le mode normal de sortie de la fonction publique	229
	B. Les autres modes de sortie de la fonction publique	231
	C. Le contentieux des évictions de la fonction publique	235
CHAPITRE 3	LES DROITS ET DEVOIRS DES MEMBRES DE LA FONCTION PUBLIQUE	239
SECTION 1	Les libertés publiques	239
	§ 1. La liberté de pensée	241
	I. La liberté d'opinion	243
	II. La liberté d'expression	245
	§ 2. La liberté syndicale	253
	A. L'application du droit commun syndical	256
	B. L'institutionnalisation du syndicalisme	257
	C. Les limites de la liberté syndicale	259
	§ 3. Le droit de grève	261
	I. La reconnaissance du droit de grève	263
	II. Le régime d'exercice du droit de grève	265
SECTION 2	Les obligations professionnelles des agents publics et leurs contreparties	283
	§ 1. Les obligations générales	283
	I. L'obligation de servir	284
	II. Les obligations complémentaires	299
	§ 2. Les droits résultant de l'appartenance à la fonction publique	304
	I. Les droits à protection	304
	II. Le droit à communication du dossier	310

TABLE DES MATIÈRES

	III. Les droits pécuniaires.....	312
SECTION 3	Le régime disciplinaire.....	330
§ 1.	La faute disciplinaire.....	333
	A. L'appréciation de la réalité des faits.....	333
	B. L'appréciation de la qualification juridique des faits.....	335
	C. La prise en considération de l'ensemble du comportement de l'agent.....	337
§ 2.	Les sanctions.....	338
	A. L'échelle légale des sanctions.....	338
	B. Le statut de la sanction disciplinaire.....	339
	C. L'amnistie en matière disciplinaire.....	343
§ 3.	La procédure.....	345
	I. La suspension préalable en cas de faute grave.....	348
	II. La communication du dossier.....	351
	III. Le conseil de discipline.....	357
Deuxième partie LE DOMAINE DES PERSONNES PUBLIQUES.....		363
CHAPITRE 1	LA NOTION DE DOMAINE PUBLIC.....	369
SECTION 1	Les conceptions doctrinales.....	371
	A. Le premier courant doctrinal : Proudhon, Berthélemy.....	371
	B. Le second courant : Hauriou, Marcel Waline.....	374
	C. La mise en cause de la distinction : Duguit, Jean-Marie Auby.....	375
SECTION 2	Le droit positif.....	376
§ 1.	Les conditions invariablement nécessaires.....	376
	I. L'appartenance des biens à une personne publique.....	376
	II. L'affectation des biens à l'utilité publique.....	384
§ 2.	La question de l'exigence d'autres conditions.....	387
	A. L'appartenance au domaine public naturel immobilier.....	387
	B. L'appartenance des biens immobiliers au domaine public artificiel.....	389
	C. L'appartenance au domaine public mobilier.....	393
§ 3.	La consistance de certaines dépendances du domaine public.....	395
	I. Le domaine public naturel immobilier.....	395
	II. La voirie routière.....	401
	III. Les dépendances accessoires.....	403
SECTION 3	Précisions complémentaires.....	407
	A. Classement et déclassement.....	407
	B. Les changements d'affectation et transferts de gestion.....	412
	C. Le contentieux de l'appartenance d'un bien au domaine public.....	417
CHAPITRE 2	LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE.....	421
SECTION 1	Le régime de protection du domaine public.....	422
§ 1.	Le principe de l'inaliénabilité.....	423

	I. La portée du principe	423
	II. Les conséquences du principe	425
	§ 2. La police de la conservation du domaine public	437
	I. Les contraventions de voirie routière	438
	II. Les contraventions de grande voirie	441
	A. L'engagement des poursuites	444
	B. Les causes d'exonération	448
	C. L'exercice de sa compétence par le juge	451
SECTION 2	Le régime des rapports de voisinage	457
	§ 1. La délimitation du domaine public	458
	I. La délimitation du domaine public naturel	459
	A. Le caractère déclaratif de la délimitation	459
	B. Le droit à la délimitation	461
	C. Le contentieux de la délimitation	462
	II. La délimitation des voies publiques	465
	A. Les plans d'alignement	466
	B. Les arrêtés d'alignement	469
	§ 2. Les charges de voisinage	470
	A. Les charges spéciales au profit du domaine public	471
	B. Les charges grevant le domaine public	473
SECTION 3	Le régime de l'utilisation du domaine public	476
	§ 1. Les utilisations collectives	478
	I. Le principe de liberté	478
	II. Le principe d'égalité	482
	III. Le principe de gratuité	485
	§ 2. Les utilisations privatives	491
	I. La diversité des occupations du domaine public	491
	A. L'occupation considérée du point de vue de ses conséquences sur l'assiette du domaine	492
	B. L'occupation considérée du point de vue de son rapport avec la destination de la dépendance domaniale	492
	C. L'occupation considérée du point de vue de la nature de l'intérêt servi	494
	II. Les principes du régime des utilisations privatives	495
	A. La subordination à autorisation	495
	B. L'exigence d'une redevance	506
	C. Le principe de précarité	509
	III. Aspects particuliers du régime des utilisations privatives	512
	A. Les conditions d'octroi et de maintien des autorisations	512
	B. Les refus de renouvellement et abrogations des autorisations	516
	C. La réparation des préjudices résultant de travaux publics	520
CHAPITRE 3	LE DOMAINE PRIVÉ	527
SECTION 1	Le principe de l'application d'un régime de droit privé	529

TABLE DES MATIÈRES

SECTION 2	Le refus de la qualification de service public à la gestion du domaine privé.....	531
SECTION 3	Le contentieux de la gestion du domaine privé.....	534
	A. Les litiges provoqués par une décision.....	534
	B. Les litiges contractuels.....	538
	C. Les litiges provoqués par des faits matériels.....	540
Troisième partie LES TRAVAUX PUBLICS.....		545
CHAPITRE 1	LA NOTION DE TRAVAIL PUBLIC.....	547
SECTION 1	L'opération de travail public.....	548
	I. Le tronc commun : l'exigence d'un travail immobilier.....	549
	II. L'hypothèse du travail exécuté pour le compte d'une personne publique.....	550
	III. L'hypothèse du travail exécuté pour le compte d'une personne privée.....	554
SECTION 2	L'ouvrage public.....	557
	I. Les éléments constants de la définition.....	557
	II. Les variables.....	561
	III. Le principe d'intangibilité des ouvrages publics.....	566
SECTION 3	L'effet attractif de la notion de travail public.....	573
	I. L'effet attractif et la qualification des contrats.....	574
	II. L'effet attractif et la qualification des dommages.....	576
	III. La mise en échec de l'effet attractif.....	580
CHAPITRE 2	L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS.....	583
SECTION 1	Les modes d'exécution des travaux.....	584
	I. L'exécution en régie.....	584
	II. L'exécution par des non-professionnels.....	585
	III. Le recours à des professionnels.....	586
SECTION 2	Les rapports entre le maître de l'ouvrage et les constructeurs.....	596
	§ 1. Les responsabilités encourues.....	597
	I. La responsabilité pour faute.....	597
	II. La garantie décennale.....	602
	III. La garantie biennale.....	615
	§ 2. Les travaux hors contrat.....	617
	A. Les sujétions imprévues.....	617
	B. Les travaux nécessaires.....	619
	C. Les travaux utiles.....	620
	§ 3. La sous-traitance.....	622
	A. Les conditions de la sous-traitance.....	623
	B. Le paiement direct.....	623
	C. L'action directe.....	625

SECTION 3	Particularités du régime d'exécution des travaux publics.....	627
	I. Le droit d'occupation temporaire.....	627
	II. L'offre de concours.....	631
	III. La récupération des plus-values.....	634
CHAPITRE 3	LES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS.....	637
SECTION 1	La compétence juridictionnelle.....	638
	I. Le principe de la compétence administrative.....	638
	II. Les hypothèses de compétence judiciaire.....	640
SECTION 2	Les conditions de la responsabilité.....	650
§ 1.	Les accidents de travaux publics.....	652
	I. Les dommages subis par les participants.....	652
	II. Les dommages causés aux usagers.....	655
	III. Les dommages causés aux tiers.....	664
§ 2.	Les dommages permanents de travaux publics.....	665
	I. Le régime général.....	666
	II. Les cas particuliers.....	671
SECTION 3	Les personnes responsables.....	673
	I. L'obligation à la dette.....	674
	II. Les causes d'exonération.....	677
	III. La contribution à la dette.....	679
Quatrième partie L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE..		683
	I. Expropriation et réquisition.....	683
	II. Expropriation et préemption.....	687
	III. Sources et principes du droit de l'expropriation.....	691
CHAPITRE 1	LES CARACTÈRES FONDAMENTAUX DE L'EXPROPRIATION.....	695
	A. Expropriation et droits réels immobiliers.....	695
	B. Initiateurs et bénéficiaires de l'expropriation.....	696
	C. Expropriation et utilité publique.....	699
	D. Expropriation et garanties.....	702
CHAPITRE 2	LA PHASE ADMINISTRATIVE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION..	705
SECTION 1	Le déroulement de la procédure.....	708
§ 1.	La constitution du dossier.....	708
§ 2.	L'appréciation de l'utilité publique.....	716
	I. L'enquête préalable.....	716
	II. La déclaration d'utilité publique.....	722
§ 3.	La détermination des biens ou droits réels à exproprier.....	733
SECTION 2	Le contrôle de la légalité de la phase administrative de la procédure.....	735
	I. Le recours en annulation de la déclaration d'utilité publique.....	736

TABLE DES MATIÈRES

	II. Le recours en annulation de l'arrêté de cessibilité.....	752
	III. Les conséquences des annulations	753
SECTION 3	Les préjudices imputables à la phase administrative de la procédure	759
CHAPITRE 3	LA PHASE JUDICIAIRE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION	761
	I. Le transfert de propriété.....	762
	II. L'indemnisation.....	765
	III. L'entrée en possession	775
INDEX		779
	A. Fonction publique	779
	B. Domaine, Travaux publics, Expropriation, Réquisitions, Prémption.....	782