

CRFPA 2026



CAP'BARREAU
Prépa CRFPA

FASCICULE DE COURS
DROIT ADMINISTRATIF
Tome 2

NB : Le présent fascicule traite du droit administratif général et spécial dans une logique de préparation exclusive au CRFPA et à l'exercice qu'il comprend (la consultation juridique ou cas pratique). Il ne saurait remplacer un programme universitaire comprenant quatre années d'études. Il ne comporte que peu d'éléments théoriques et empiriques, puisque ces derniers ne sont attendus que de manière très réduite. Enfin, le droit administratif étant un droit prétorien à l'instar de ce qui est demandé dans une consultation juridique, le présent fascicule accordera une place prioritaire à l'étude de la jurisprudence administrative.

Les éléments rédigés en **rouge** sont d'une importance première, et les éléments rédigés en **vert** d'une importance secondaire ou complémentaire sur les propos qu'ils viennent appuyer.

Table des matières

PARTIE 4 : LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	9
CHAPITRE 1 – LA SOUMISSION A L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF	9
SECTION PREMIERE – La compétence de l'ordre juridictionnel administratif	9
§1 L'étendue de la compétence du juge administratif	9
A. Une compétence fondée sur la nature de l'action	9
B. Une compétence limitée à une partie de l'action administrative.....	14
§2 Les limites à la compétence du juge administratif, ou l'incursion du juge judiciaire en matière administrative	18
A. Le principe de l'autorité judiciaire, gardienne de la propriété et des libertés fondamentales.....	19
B. Le retour du juge administratif comme juge des libertés ?	23
SECTION SECONDE – La contestation de l'ordre juridictionnel administratif	29
§1 L'ordre juridictionnel administratif menacé	29
A. Le juge administratif contesté	29
B. La complexification du paysage juridictionnel.....	30
§2 L'aménagement procédural du dualisme juridictionnel.....	30
A. Un organe pivot : le Tribunal des conflits.....	30
B. Les procédures de règlement des conflits.....	31
CHAPITRE 2 – LA PORTEE DU CONTROLE DU JUGE ADMINISTRATIF	35
SECTION PREMIERE – L'exercice des recours devant le juge administratif.....	35
§1 La recevabilité des recours.....	35
A. La recevabilité <i>ratione personae</i>	35
B. La recevabilité <i>ratione materiae</i>	36
C. La recevabilité <i>ratione temporis</i>	37
§2 L'efficacité des recours	37
A. La procédure de jugement.....	37
B. Les moyens d'action du juge.....	38
SECTION SECONDE – Le contrôle de la légalité	38
§1 Les vices de légalité recherchés de manière constante.....	38
A. En matière de légalité externe	38
B. En matière de légalité interne.....	41
§2 L'intensité variable des contrôles des motifs de fait.....	42
A. L'échelle de variation du contrôle	42

B. Les facteurs de variation du contrôle.....	46
SECTION TROISIEME – Le recours de pleine juridiction.....	47
§1 La comparaison entre les deux contentieux.....	47
§2 Les domaines du recours de pleine juridiction	48
A. Le contentieux contractuel.....	48
B. Les autres domaines du recours de pleine juridiction	49
C. Le choix entre REP et RPC pour l’annulation des décisions à caractère pécuniaire.....	49
PARTIE 5 : LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE.....	50
CHAPITRE PRELIMINAIRE : LES CONDITIONS GÉNÉRALES D’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE.....	50
CHAPITRE PREMIER – LA RESPONSABILITE POUR FAUTE.....	52
SECTION PREMIERE : L’évolution du partage de responsabilité entre l’administration et ses agents.	52
§1 La distinction entre faute de service et faute personnelle	52
A. La faute personnelle	52
B. La faute de service	53
§2 Le cumul de responsabilité	55
A. Le cumul de fautes ou de responsabilité.....	55
B. Coopération entre personnes publiques	56
C. Les actions récursoires	57
SECTION SECONDE– L’évolution du degré de la faute	58
§1 La généralisation de la faute simple prouvée.....	58
A. Les typologies des fautes administratives	58
B. L’évolution du régime de droit commun de la faute simple.....	60
§2 Le déclin de la faute lourde	61
§3 Vers la fin de la faute présumée ?	66
CHAPITRE 2 – LA RESPONSABILITE SANS FAUTE	68
SECTION PREMIERE : La responsabilité sans faute fondée sur le risque	68
§1 Le risque - danger	68
A. Les choses dangereuses.....	68
B. Les situations dangereuses / risques professionnels.....	69
C. Les méthodes ou activités dangereuses.....	69
§2 La responsabilité à l’égard des tiers pour dommages de travaux publics.....	72
§3 La responsabilité à l’égard des collaborateurs occasionnels du service public	72
SECTION SECONDE : La responsabilité sans faute fondée sur la rupture d’égalité devant les charges publiques	73

§1 La responsabilité sans faute du fait des lois et des engagements internationaux	73
§2 La responsabilité sans faute du fait des décisions administratives régulières	75
§3 La responsabilité de l'Etat du fait des rassemblements et attroupements	76
§4. Responsabilité du fait des difficultés d'accès des handicapés à des bâtiments publics	79
§5 Responsabilité du fait des dommages occasionnés à des tiers durant une perquisition administrative ordonnée dans le cadre de l'état d'urgence	79
§6 Le préjudice d'anxiété	80
§7 Responsabilité du fait d'une décision non détachable de la conduite des affaires internationales de la France	80
PARTIE 6 : LES MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE.....	82
CHAPITRE PREMIER : LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATERAUX DE L'ADMINISTRATION.....	82
SECTION PREMIERE – La notion d'actes administratifs unilatéraux	82
§1 L'identification des actes administratifs au sein des actes de l'Administration	82
A. L'indifférence du critère organique	82
B. La prise en compte nécessaire du critère matériel.....	83
§2 La diversité des actes administratifs unilatéraux.....	83
A. Les aspects organiques et formels de l'acte administratif	83
B. Le contenu et la portée de l'acte administratif.....	84
SECTION SECONDE – Le régime des actes administratifs unilatéraux	88
§1 L'édiction des actes administratifs unilatéraux : les règles d'édiction de l'AAU	88
A. Les aspects de légalité externe de l'acte administratif	88
B. Les aspects de légalité interne de l'acte administratif.....	90
§2 La naissance et la disparition des actes administratifs unilatéraux.....	91
D. L'entrée en vigueur de l'acte administratif.....	91
E. La disparition de l'acte administratif	93
§3 L'exécution des actes administratifs unilatéraux	97
CHAPITRE SECOND : LES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION (MARCHES PUBLICS ET CONCESSIONS)	99
SECTION PREMIERE – La notion de contrat administratif.....	99
§1 Les contrats administratifs par détermination de la loi	99
§2 Les contrats administratifs par application des critères jurisprudentiels	102
A. La nécessité d'une personne publique (le critère organique).....	102
B. L'exigence d'un objet ou d'un régime administratif (critère matériel)..	105
SECTION SECONDE – Le régime des contrats administratifs	106

§1 La passation du contrat administratif.....	106
A. La publicité	107
B. La procédure de mise en concurrence.....	109
§2 L'exécution du contrat administratif.....	110
§3 La contestation du contrat administratif.....	114
A. Le recours en contestation de la validité du contrat.....	114
B. Les référés	116
C. Les conventions octroyant une subvention.....	116
PARTIE 7 : DROIT ADMINISTRATIF ET FONCTION PUBLIQUE	117
CHAPITRE PREMIER : LES ACTEURS ET EMPLOYES DE L'ADMINISTRATION.	119
SECTION PREMIERE – La notion d'agent public.....	119
§1 L'employabilité nécessaire par une personne publique	119
§2 L'employabilité au sein d'un service public administratif	119
SECTION SECONDE – fonctionnaire et agent public	120
§1 Les critères d'identification de la notion de fonctionnaires	120
§2 Les agents non titulaires	121
CHAPITRE SECOND : LA SITUATION JURIDIQUE DE L'AGENT PUBLIC.....	122
SECTION PREMIERE – Les bases juridiques de l'agent public	122
§1 La situation juridique de l'agent public-fonctionnaire.....	122
§2 La situation juridique de l'agent non fonctionnaire	122
SECTION SECONDE – Les propriétés et les caractéristiques juridiques de l'agent public	122
§1 La qualité juridique de l'acte d'employabilité.....	122
§2 La rémunération de l'agent public.....	122
CHAPITRE TROISIEME : LE REGIME GENERAL DE L'AGENT PUBLIC.....	124
SECTION PREMIERE – L'organisation directionnelle et technique des agents publics	124
§1 Les organes centraux.....	124
§2 Les organes techniques.....	124
SECTION SECONDE – Le recrutement et la carrière du fonctionnaire.....	125
§1 Le recrutement.....	125
§2 La carrière	126
SECTION TROISIEME – Les droits et obligations de l'agent public	127
§1 Les obligations générales.....	127
§2 Le régime disciplinaire.....	132
§3 Les droits et libertés de l'agent public	134
§4 La protection fonctionnelle	135

PARTIE 8 : DROIT ADMINISTRATIF ET BIENS PUBLICS	137
CHAPITRE PRELIMINAIRE : La notion et les principes de la propriété publique	137
SECTION PREMIERE – La reconnaissance du droit de propriété des personnes publiques.....	137
§1 Les hésitations d'un droit de la propriété publique	137
§2 La consécration légale et jurisprudentielle du droit de la propriété publique	137
SECTION SECONDE – Les principes directeurs du droit de propriété des personnes publiques.....	138
§1 L'incessibilité des biens publics à des prix inférieurs à leur valeur	138
§2 L'insaisissabilité des biens publics.....	139
CHAPITRE PREMIER : LA DOMANIALITE.....	140
SECTION PREMIERE – La notion de domanialité publique et privée	140
§1 La distinction de la domanialité publique et privée	140
§2 La notion de bien du domaine public	141
§3 La notion de bien du domaine privé	142
SECTION SECONDE – Le régime de la domanialité publique	143
§1 La protection du domaine public.....	143
§2 L'utilisation du domaine public	144
CHAPITRE SECOND : L'EXPROPRIATION.....	146
SECTION PREMIERE – Les conditions d'expropriation	146
§1 Les titulaires et destinataires du pouvoir d'exproprier	146
§2 Les finalités et motivations de l'expropriation.....	146
SECTION SECONDE – La procédure d'expropriation.....	146
§1 La phase administrative de l'expropriation.....	146
§2 La phase judiciaire de l'expropriation	147
CHAPITRE TROISIEME : LES TRAVAUX PUBLICS.....	149
SECTION PREMIERE – Les travaux et ouvrages publics.....	149
§1 Le travail public	149
§2 L'ouvrage public	150
SECTION SECONDE – Le droit des travaux publics	150
§1 L'entreprise de travail public	150
§2 La protection de l'ouvrage public	150
§3 La responsabilité des travaux et ouvrages publics	151
PARTIE 9 : DROIT DES ETRANGERS.....	153
CHAPITRE 1 : LES REGLES DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS	153
SECTION PREMIERE : Formalités générales	153

§1 Visa d'entrée	154
1° Typologie.....	154
2° Motifs de refus.....	155
3° Placement en zone d'attente.....	158
§2 Autorisation d'hébergement.....	159
SECTION SECONDE : Séjour des étrangers	160
§1 Droit commun applicable aux étrangers.....	160
1° Typologie des titres de séjour	160
2° Régime de délivrance des titres de séjour	163
3° Regroupement familial	163
§2 Séjour des ressortissants de l'Union européenne	164
§3 Séjour des étrangers relevant d'un accord bilatéral	164
SECTION TROISIEME : Départ forcé.....	164
1§ Mesures de départ forcé.....	164
1° Obligation de quitter le territoire français (OQTF)	165
2° Expulsion.....	166
3° Décision de remise	168
4° Interdiction judiciaire du territoire français.....	168
2§ Exécution des mesures de départ forcé	169
1° Pays de retour	169
2° Assignation à résidence.....	169
3° Rétention administrative	170
CHAPITRE 2 : L'ASILE POLITIQUE	172
1§ Motifs de protection.....	172
2§ Origine des persécutions.....	174
3§ Procédure d'obtention de la protection	174
4§ Recours juridictionnel.....	176
5§ Droits reconnus aux bénéficiaires d'une protection	177
6§ Fin de la protection.....	178

PARTIE 4 : LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE 1 – LA SOUMISSION A L'ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF

SECTION PREMIERE – La compétence de l'ordre juridictionnel administratif

D'après la **loi des 16 et 24 août 1790 (titre II art. 13)**, complétée par le **décret du 16 Fructidor An III**, le juge judiciaire ne doit pas troubler les opérations de l'administration, c'est la raison pour laquelle l'Administration se dote d'un juge. C'est la naissance du dualisme juridictionnel.

Cependant, l'existence d'un juge administratif n'exclut pas totalement la compétence du juge judiciaire en matière administrative.

§1 L'étendue de la compétence du juge administratif

Le juge administratif est compétent uniquement quant à l'action administrative, mais pas sur toute l'action administrative.

A. Une compétence fondée sur la nature de l'action

1. Le Juge administratif face à l'Autorité judiciaire

S'il existe un lien entre droit administratif et actes de l'exécutif, il existe également un lien entre autorité judiciaire et exécutif. En effet, d'après l'**article 64 de la Constitution**, le **Président de la République** est garant de l'Autorité judiciaire.

⇒ Mais alors qui est compétent concernant le service public judiciaire ?

→ **TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane** : Par cet arrêt, le Tribunal des conflits fixe la frontière entre la compétence des juridictions judiciaires et des juridictions administratives dans l'appréciation des actes du service public de la justice. **Les actes relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle ou au fonctionnement du service public (inséparable de l'exercice de la fonction juridictionnelle) de la justice relèvent des juridictions judiciaires tandis que ceux relatifs à l'organisation même du service public de la justice relèvent des juridictions administratives.**

➤ Les actes d'organisation du service public de la justice

→ **CE, 29 décembre 1999, Ordre des avocats du Barreau d'Avranches** : **Organiser** est une activité **matériellement administrative**, c'est la raison pour laquelle le juge administratif **est compétent**. En effet, ce dernier est compétent pour la **création, la modification ou la restructuration des tribunaux judiciaires**, car ces éléments sont liés à

l'organisation du service public de la justice, tout comme le **recrutement des magistrats** qui, s'ils ont un statut spécial, restent des fonctionnaires. Ainsi, le **contentieux relatif aux actes liés à ces éléments est de la compétence du juge administratif**.

➤ Les actes de fonctionnement du service public de la justice

Relèvent du juge judiciaire les **mesures de procédure judiciaire**.

- CE, 30 novembre 1923, *Couitéas* : Cependant, le **juge administratif** peut reprendre sa compétence en ce qui concerne des **actes considérés comme « détachables » du fonctionnement du service public de la justice**. « Le refus de prêter le concours de la force publique pour assurer l'exécution d'une décision de justice constitue un acte administratif détachable du fonctionnement juridictionnel : sa légalité et ses conséquences indemnitaires relèvent du juge administratif.

De même, les **décisions relatives à l'amnistie** sont considérées comme détachables et donc de la **compétence du juge administratif**.

2. Le Juge administratif face aux pouvoirs exécutif et législatif

Certaines activités de l'exécutif ne sont pas considérées comme « matériellement » administratives, et donc ne pourront être contestées devant le juge administratif. A l'inverse, certaines décisions liées au pouvoir législatif peuvent être contestées devant le juge administratif.

➤ La théorie des actes de Gouvernement

Certains actes pris par le Président de la République, le Premier ministre ou le Ministre des affaires étrangères ne sont pas qualifiés d'actes administratifs. A leur égard, on parle d'**actes de gouvernement**, qui **ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel** (immunité juridictionnelle), d'où l'impossibilité d'un recours en annulation ou d'un recours en responsabilité. Cette **immunité juridictionnelle** est à l'origine d'une zone de non-droit. **Il faut toutefois distinguer cette immunité contentieuse de la question, distincte, de la responsabilité de l'État, qui peut être admise dans certains régimes particuliers** (CE, 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*).

A l'origine, étaient qualifiés d'**actes de gouvernement** les **actes pris en raison de considérations politiques sous-tendues** :

- CE ordo., 1er mai 1822, *Laffitte* : En l'espèce, le litige concernait la famille Bonaparte, et en raison du mobile politique de l'acte édicté, il a été qualifié d'acte de gouvernement. Il s'agit d'une illustration de l'ancienne conception de l'immunité contentieuse fondée sur la considération politique de l'acte, avant l'abandon du critère du mobile politique.
- CE, 9 mai 1867, *Duc d'Aumale* : Cet arrêt fait apparaître à nouveau la notion de mobile politique pour qualifier l'acte d'acte de gouvernement.

- CE, 1875, *Prince Napoléon* : Dans cet arrêt, la théorie du mobile politique disparaît. S'il existe toujours des actes de gouvernement, ces derniers ne sont plus fondés sur le mobile politique.

Encore aujourd'hui, ce n'est plus en raison des motifs mais en raison de leur objet / de leur nature que certains actes sont qualifiés d'actes de gouvernement. Ainsi, les actes de gouvernement sont de deux ordres : a) ceux tournés vers l'ordre interne et b) ceux tournés vers l'ordre international.

- **Les actes touchant aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels**

Sont des actes de gouvernement les **actes pris par le Président et le Gouvernement dans le cadre de leur compétence constitutionnelle**, et qui les **mettent en rapport avec d'autres institutions publiques ou avec le peuple** (référendum, prévu aux **articles 11 et 89**).

Exemples:

- décret de promulgation d'une loi (CE, sect., 3 novembre 1933, *Sieur Desreumeaux* ; CE, 27 octobre 2015, *Fédération démocratique alsacienne*).
- décision de recourir au référendum (CE ass., 19 octobre 1962, *Brocas*)
- décision de dissoudre l'Assemblée nationale (d'après le CE, 20 février 1989, *Allain*),
- décision de recourir à l'**article 16** (d'après le CE ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*),
- abstention du Président de la république d'user de l'**article 61**, c'est-à-dire de déférer une loi au CC (d'après le CE, **ord.**, 7 novembre 2001, *M. Tabaka*, au regard de la loi relative à la sécurité quotidienne),
- refus de soumettre un projet de loi au Parlement (CE, 26 novembre 2012, *Krikorian*)
- décret de nomination du Premier ministre,
- acte de nomination d'un membre du **Conseil constitutionnel** (CE, **Ass.**, 1999, *Mme. Ba*, cette dernière ayant contesté la nomination de **Pierre Mazeaud**)
- refus de la France de rapatriement des familles françaises de djihadistes retenues dans le Nord-Est syrien (**CEDH, 14 septembre 2022, H. F. et autres c/ France**)

Pour limiter cette « zone de non-droit », le **Conseil d'Etat** a tenté d'encadrer au mieux le domaine des actes de gouvernement. Ainsi, lors de ses contrôles, il déclare si oui ou non l'acte en question est un acte de gouvernement.

- CE, sect., **1999**, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire* : Le **Conseil d'Etat** déclare que le **refus de délégaliser (article 37 alinéa 2) n'est pas un acte de gouvernement**, car il relève de la compétence réglementaire, d'où sa qualification d'acte administratif.
- CE, **ord.**, **14 novembre 2005**, *Rolin* : D'après le **juge**, la **décision de déclarer l'état d'urgence n'est pas un acte de gouvernement**.

- **Les actes non détachables de la conduite des relations internationales**

Sont qualifiés d'actes de gouvernement les **actes concernant les relations entre l'exécutif français et les Etats étrangers ou les organisations internationales**. S'observe cependant un mouvement d'encadrement de plus en plus strict des actes de gouvernement.

- **CE, 5 février 1926, *Dame Caraco*** : En l'espèce, l'acte portait sur la conduite des négociations préalables à la signature d'un traité, et a été qualifié d'acte de gouvernement.
- **CE, ass., 18 décembre 1992, *préfet de la Gironde c. Mhamedi*** : De même, la décision de suspendre un traité est un acte de gouvernement.
- **CE, 2000, *Mégret*** : D'après cet arrêt, la décision d'engager les forces militaires au Kosovo est un acte de gouvernement car il s'agit des relations diplomatiques de la **France**.
- **CE, 10 avril 2003, *Comité contre la guerre en Irak*** : En l'espèce, la décision d'autoriser le survol du territoire français par les avions américains et anglais est considérée comme non détachable de la conduite des relations internationales de la France et donc est un acte de gouvernement. Le **CE** affirme que **l'article 6§1 de la CEDH** ne peut être invoqué.
- **CE, ass., 30 juillet 2014, *Kodric et Herr*** : certains actes ou comportements liés aux opérations de guerre ou aux relations internationales peuvent être regardés comme non détachables de celles-ci et échapper, à ce titre, au contrôle du juge administratif (les décisions prises pour la saisie d'œuvres présumées spoliées lors de la Seconde Guerre Mondiale ont été considérées comme non détachables de la conduite des opérations de guerre, d'où leur qualification d'acte de gouvernement).
- **CE, ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*** : Etait attaquée la décision de **Jacques Chirac** de reprendre les essais nucléaires en **Polynésie française**. Alors même que le **Conseil d'Etat** s'est inscrit dans un mouvement de diminution du domaine des actes de gouvernement, le **Conseil d'Etat** considère cet acte, en raison de son importance, non détachable de la conduite des relations internationales, d'où sa qualification d'acte de gouvernement. On trouve le même raisonnement sur la décision d'envoi d'armes à l'étranger (CE, 27 janvier 2023, *Association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture et autres*).

Cependant, on note un mouvement de diminution de la catégorie des actes de gouvernement, certains actes étant considérés comme **détachables de la conduite des relations internationales** et donc ne pouvant être qualifiés d'actes de gouvernement :

- **CE, sect., 1978, *Vo Thanh Nghia*** : En l'espèce, la décision d'octroyer un permis de construire pour édifier une ambassade n'est pas un acte de gouvernement, puisque cela est détachable de la conduite des relations internationales.
- **CE, ass., 1993, *Royaume-Uni de GB et d'Irlande du Nord*** : D'après le CE, les décisions autorisant ou refusant l'extradition d'un étranger ne sont pas qualifiées d'actes de gouvernement.
- **CE, 27 novembre 2000, *Association Comité Tous frères*** : Le CE a considéré qu'un geste, une parole du Président de la République peut être qualifiée de décision

administrative. N'est pas un acte de gouvernement la décision du **Président Mitterrand** (qui n'était pas un acte en elle-même, mais un comportement) de fleurir la tombe du **Maréchal Pétain**.

→ **CE, 15 décembre 2017, Brillault** Recours contre la délibération du Conseil Economique Social et Environnemental d'accueillir une pétition.

⇒ Néanmoins, cette zone de non droit pose problème au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, selon l'article 13 de la CEDH, c'est la raison pour laquelle une partie de la doctrine pense que le contrôle des actes de Gouvernement devrait être confié au CC.

➤ Les actes législatifs

En principe, le juge administratif n'est pas censeur de la loi et donc ne peut contrôler les actes législatifs, mais il peut, tout du moins, contrôler leur conventionnalité (CE, 1989, *Nicolo*).

Les rapports, résolutions des parlementaires, et décisions des présidents des assemblées parlementaires concernent le domaine législatif et donc ne sont pas contrôlés par le juge administratif.

Néanmoins, le juge administratif est compétent, par exemple, en ce qui concerne les décisions prises par les assemblées en matière de marchés publics (CE, ass., 1999, *Président de l'Assemblée Nationale* : En l'espèce, il s'agissait de contrats passés par l'AN pour le renouvellement de l'équipement télévisuel, qualifiés de contrats publics/ administratifs).

Il convient de distinguer les actes propres aux fonctions législatives et les actes propres à l'administration :

→ **CAA de Nantes, 2003, Assoc. L'arbre au milieu** : En l'espèce, un rapport parlementaire classant une association parmi les sectes ne peut être contrôlé par le juge administratif car il est lié directement à la fonction législative.

3. Le juge administratif face aux scrutins politiques

Le Conseil constitutionnel peut connaître de certains actes préparatoires aux élections ou référendums dont il est juge, lorsqu'ils sont indissociables de l'opération soumise à son contrôle. À l'inverse, les autres élections politiques relèvent du juge administratif selon les règles propres au contentieux électoral.

→ **CC, 25 juillet 2000, Hauchemaille**, n°2000-21 REF : Le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler les opérations de vote ou les consultations, mais il se déclare, dans cet arrêt, également compétent concernant les mesures préparatoires à un référendum.

⇒ L'ensemble des actes préliminaires des différents scrutins sont de la compétence du juge constitutionnel, dès lors qu'il est juge électoral pour ces élections (présidentielles, parlementaires et référendums).

A l'inverse, le **Conseil d'Etat** est **compétent en ce qui concerne les élections municipales, cantonales, départementales, régionales et européennes**.

B. Une compétence limitée à une partie de l'action administrative

➤ Les critères de compétence

• L'évolution historique des critères de compétence

Le partage de compétence entre le **Juge administratif** et le **Juge judiciaire** était traditionnellement fondé sur la **notion de service public** (TC, **8 février 1873**, *Blanco*). Ainsi, lorsque le litige portait sur un service public, alors il était considéré comme étant de la **compétence du JA**.

- CE, **4 mars 1910**, *Théron* : Déjà, à l'époque, un contrat est qualifié de **contrat administratif** car il est **lié à l'exécution d'un service public**.
- TC, **29 février 1908**, *Feutry* : D'après cet arrêt, peut être engagée la **responsabilité quasi-délictuelle des collectivités publiques** à l'occasion d'un **dommage causé dans l'exécution d'un service public**.

• La méthode actuelle du juge administratif afin de déterminer sa compétence

Si la loi confère parfois explicitement la compétence au juge administratif, comme dans la loi du **28 Pluviôse An VIII** (sont de la compétence du **juge administratif** les dommages causés en matière de travaux publics), cela n'est pas toujours le cas, c'est la raison pour laquelle le **juge administratif doit lui-même trouver des critères pour affirmer sa compétence**.

- 1) **Critère organique** : Le juge administratif s'intéresse à l'autorité dont l'acte est contesté ou attaqué à l'occasion du litige.
- 2) **Critère matériel** : Le juge administratif se demande si l'activité de l'administration était un service public ou non
- 3) **Critère formel** : Le juge administratif observe la présence ou non de PPP.

➤ L'application délicate des critères de compétence

• Le contentieux des actes administratifs

La compétence du **juge administratif** est assise par un **PFRLR** (CC, **23 janvier 1987**, *Conseil de la concurrence*, n°86-224 DC), selon lequel le **juge administratif a compétence pour l'annulation et la réformation des décisions prises dans l'exercice de PPP par les autorités exerçant le pouvoir exécutif ou les agents placés sous leur autorité**.

Néanmoins il existe des **exceptions**, dans la mesure où ce même arrêt confie le **contentieux relatif au Conseil de la concurrence** au **juge judiciaire**, tout comme le **contentieux relatif à l'ARCEP**.

- **Le contentieux des services publics**

Le **juge administratif** est compétent en ce qui concerne les **services publics gérés par des personnes publiques**. Cependant, en raison de la dichotomie entre SPA et SPIC, par principe, les **litiges concernant les SPIC** sont de la compétence du **juge judiciaire**.

→ **CE, 1989, Association études et consommation CFDT** : Cependant, le **juge administratif** est compétent si le litige concerne **un acte réglementaire « d'organisation » du SPIC**.

- **Les questions préjudicielles**

- 1) **Le juge judiciaire statuant en matière pénale**

L'**article 111-5 du Code pénal** donne compétence aux juridictions répressives pour interpréter et apprécier la légalité des actes administratifs réglementaires ou individuels, si la solution du litige en dépend.

- 2) **Le juge judiciaire statuant en matière civile**

Quand la légalité d'un acte administratif est remise en cause devant le **juge judiciaire**, ce dernier sursoit à statuer et demande au **juge administratif** son interprétation de l'acte, il s'agit d'une **question préjudicielle**.

→ **TC, 16 juin 1923, Septfonds** : Le **Tribunal des conflits**, dans cet arrêt, admet la **compétence du juge judiciaire pour interpréter les actes réglementaires**, mais l'oblige à poser une **question préjudicielle** au **Juge administratif** afin qu'il puisse apprécier leur légalité.

→ **Cour de cassation, Chambre commerciale, 6 mai 1996, France Télécom c. Communication Média Service** : Cependant, cette position a connu certaines atténuations, car le **juge judiciaire** a estimé, par exemple, que **contrôler la conventionnalité d'un acte administratif ne signifiait pas interpréter ou apprécier sa légalité**. Ainsi, le **juge judiciaire** a estimé qu'il **pouvait lui-même interpréter la conventionnalité d'un acte administratif**.

→ **TC, 17 octobre 2011, SCEA du Chêneau** : Dans cet arrêt, le **TC** réaffirme le **principe de séparation des autorités administratives et judiciaires**, mais souligne qu'il est **possible de déroger à ce principe dans deux hypothèses** :

- 1) *lorsqu'il apparaît manifestement, au vue d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal* : **compétence pour apprécier la légalité d'un acte administratif en vertu d'une jurisprudence établie par le juge administratif**. Quand le **juge administratif** a d'ores et déjà interprété les actes en question, le **juge judiciaire** n'a pas à surseoir à statuer et peut apprécier lui-même la légalité des actes ;

- 2) en matière de contrôle de conventionnalité, afin d'appliquer de manière effective le droit de l'UE, et donc d'écarter toute disposition contraire au droit de l'Union.

Fin de l'extrait

Droit administratif, tome 2
Le fascicule complet compte 180 pages.