

**LES
CARRÉS**

2022-2023
14^e édition

L'essentiel des **GRANDS ARRÊTS DU DROIT ADMINISTRATIF**

90 fiches d'arrêts
analysés et
commentés
AVEC Propositions
de plans de
commentaire

Frédéric Colin

 *Gualino* un savoir-faire de  **Lextenso**

2022-2023
14^e édition

L'essentiel

des

GRANDS ARRÊTS DU DROIT ADMINISTRATIF

Frédéric Colin

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Frédéric Colin, est Maître de conférences (HDR) de droit public (Université d'Aix-Marseille, Centre de Recherches Administratives), et auteur de nombreux ouvrages de droit public.

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Grands arrêts du droit administratif, 14^e éd. 2022-2023.
- L'essentiel du contentieux administratif, 8^e éd. 2022 (avec M.-L. Messe).
- L'essentiel du Droit des contrats administratifs, 2^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit administratif des biens, 7^e éd. 2020-2021.
- L'essentiel du Droit public économique, 3^e éd. 2017-2018.

Collection « Mémentos »

- Droit de la Fonction publique, 8^e éd. 2021-2022.

Collection « Fonction publique »

- La Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction publique, 6^e éd. 2022-2023.
- L'Agent territorial. Rôle - Statut - Missions - Recrutement - Carrière - Droits - Obligations, 2021.
- **Collection « En poche »**
- Méthodologie des épreuves écrites et orales des concours administratifs, 2020.



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
ISBN 978-2-297-17614-9

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Le droit administratif est façonné par l'intérêt général, qui évolue sans cesse pour s'adapter aux besoins du public, tels qu'appréciés par les pouvoirs publics (pouvoirs législatif et exécutif). Il développe des procédés juridiques originaux, distincts du droit privé, avec notamment la possibilité d'utiliser des prérogatives dites de puissance publique. Il consacre donc des règles juridiques exorbitantes destinées à favoriser l'accomplissement des missions d'intérêt général confiées aux personnes chargées de missions de service public.

Les *règles du droit administratif ont deux sources essentielles : la « légalité »* (entendue au sens large, c'est-à-dire incluant notamment le « bloc de constitutionnalité » ; la doctrine utilise aussi l'expression de « principe de juridicité »), et *la jurisprudence*, qui conserve encore aujourd'hui un rôle prépondérant de concrétisation de la norme juridique. En effet, le droit administratif est encore largement élaboré dans le prétoire de la juridiction administrative. Celle-ci a été amenée à appliquer, à compter de la Révolution, un droit nouveau, le droit administratif, qu'elle a construit en l'absence de règles de droit privé adaptées à l'action de l'administration, en raison de l'interdiction faite aux juridictions judiciaires de connaître des actes de l'administration publique. Cette « dynamique » a perduré dans le temps, même si on doit constater un mouvement contemporain de « rattrapage » des règles juridiques applicables en droit administratif par les textes, par ailleurs de plus en plus pointillistes, et un certain alignement entre droit privé et droit public.

L'essentiel des grandes notions classiques du droit administratif a donc été forgé par de grandes décisions juridictionnelles, « de principe », élaborées par le Conseil d'État : acte administratif unilatéral, contrat administratif, recours pour excès de pouvoir, responsabilité administrative...

Si la jurisprudence administrative se trouve aujourd'hui de plus en plus encadrée par les textes, voire codifiée, elle reste incontournable pour matérialiser et interpréter la loi, et contribue à façonner un droit administratif en lien direct avec les enjeux de société contemporains. La juridiction administrative est devenue avec le temps, à l'image de la juridiction judiciaire dans son propre champ de compétence, une juridiction ayant pour vocation de protéger les droits et libertés du public.

Si de « petites affaires » ont été l'occasion de « grands arrêts », à l'inverse, des « grandes affaires » ne sont pas systématiquement l'occasion pour le Conseil d'État de rendre de grands arrêts (c'est-à-dire ayant une portée juridique d'ampleur). En tout état de cause, ces dernières années ont connu des arrêts emblématiques, qui ont connu un fort retentissement. Ces arrêts « médiatiques » présentent une solution qui trouve un écho dans la société (p. ex. arrêts sur les OGM, les tarifs du gaz ou de l'électricité, la laïcité dans le service public, le droit à la vie, la liberté d'expression, l'état d'urgence, sur l'environnement avec l'« Affaire du siècle »...). Sans doute faut-il s'en réjouir, dans la mesure où ces affaires permettent au grand public d'être sensibilisé à quelques-unes des problématiques du droit administratif.

La crise sanitaire est l'occasion malheureuse de confirmer l'importance majeure dans la vie quotidienne du public, tant de l'action administrative, que du contrôle effectué par la juridiction administrative. Celle-ci y gagne par ses décisions, peut-être encore plus qu'auparavant, ses « galons » de gardienne des libertés fondamentales.

PLAN DE COURS

Présentation	3
Liste des principales abréviations	10
Chapitre 1 – Le service public	11
<i>1 – T. confl., 8 févr. 1873, Blanco</i>	<i>12</i>
<i>2 – CE, 6 févr. 1903, Terrier</i>	<i>14</i>
<i>3 – CE, 21 déc. 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli</i>	<i>16</i>
<i>4 – CE, 28 juin 1918, Heyriès</i>	<i>18</i>
<i>5 – T. confl., 22 janv. 1921, Sté commerciale de l'Ouest Africain</i>	<i>20</i>
<i>6 – CE, sect., 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers</i>	<i>22</i>
<i>7 – CE, ass., 13 mai 1938, Caisse primaire aide et protection</i>	<i>24</i>
<i>8 – CE, ass., 31 juill. 1942, Monpeurt</i>	<i>26</i>
<i>9 – CE, ass., 7 juill. 1950, Dehaene</i>	<i>28</i>
<i>10 – CE, sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire</i>	<i>30</i>
<i>11 – CE, sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence</i>	<i>32</i>
<i>12 – CE, ass., 19 juill. 2011, Commune de Trélazé</i>	<i>34</i>
Chapitre 2 – La police administrative	37
<i>1 – CE, 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains</i>	<i>38</i>
<i>2 – CE, 19 févr. 1909, Abbé Olivier</i>	<i>40</i>
<i>3 – CE, 8 août 1919, Labonne</i>	<i>42</i>
<i>4 – CE, 19 mai 1933, Benjamin</i>	<i>44</i>

5 – CE, sect., 7 févr. 1936, Jamart	46
6 – CE, ass., 22 juin 1951, Daudignac	48
7 – CE, sect., 18 déc. 1959, Société Les Films Lutetia	50
8 – CE, ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge	52
Chapitre 3 – La hiérarchie des normes : Constitution, principes généraux du droit	55
1 – CE, ass., 3 juill. 1936, Demoiselle Bobard et autres	56
2 – CE, sect., 5 mai 1944, Dame veuve Tromprier-Gravier	58
3 – CE, ass., 25 juin 1948, Société du journal L’Aurore	60
4 – CE, sect., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils	62
5 – CE, ass., 19 oct. 1962, Canal, Robin et Godot	64
6 – CE, ass., 8 déc. 1978, GISTI, CFDT et CGT	66
7 – CE, ass., 24 mars 2006, Société KPMG et autres	68
8 – CE, ass., 16 déc. 2020, Fédération CFDT des Finances et autres	70
Chapitre 4 – La hiérarchie des normes : les traités internationaux	73
1 – CE, ass., 20 oct. 1989, Nicolo	74
2 – CE, ass., 29 juin 1990, GISTI	76
3 – CE, ass., 30 oct. 1998, Sarran, Levacher et autres	78
4 – CE, ass., 30 nov. 2001, Ministre de la Défense c/M. Diop	80
5 – CE, ass., 8 févr. 2007, Société Arcelor Atlantique et autres	82
6 – CE, ass., 30 oct. 2009, Mme Perreux	84
7 – CE, ass., 13 mai 2011, Mme Hadda M’Rida	86
8 – CE, ass., 23 déc. 2011, M. Kandyrine de Brito Paiva	88
9 – CE, ass., 11 avril 2012, Groupe d’Information et de Soutien des Immigrés (GISTI), Fédération des associations pour la promotion et l’insertion par le logement (FAPIL)	90

Chapitre 5 – L’acte administratif unilatéral	93
1 – <i>T. confl.</i> , 2 déc. 1902, Sté immobilière de Saint-Just	94
2 – <i>CE, ass.</i> , 31 mai 1957, Rosan Girard	96
3 – <i>CE, ass.</i> , 17 févr. 1995, Hardouin	98
4 – <i>CE, ass.</i> , 26 oct. 2001, Ternon	100
5 – <i>CE, sect.</i> , 18 déc. 2002, M ^{me} Duvignères	102
6 – <i>CE, sect.</i> , 1 ^{er} oct. 2010, Mme Tacite	104
7 – <i>CE</i> , 19 sept. 2014, Jousselin	106
8 – <i>CE, ass.</i> , 13 juill. 2016, M. Czabaj c/Ministre de l’économie et des finances	108
Chapitre 6 – Le contrat administratif	111
1 – <i>CE</i> , 10 janv. 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen	112
2 – <i>CE</i> , 29 janv. 1909, Compagnie des messageries maritimes	114
3 – <i>CE</i> , 21 mars 1910, Compagnie générale française des tramways	116
4 – <i>CE</i> , 31 juill. 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges	118
5 – <i>CE</i> , 30 mars 1916, Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux	120
6 – <i>CE, sect.</i> , 20 avril 1956, Époux Bertin	122
Chapitre 7 – La justice administrative	125
1 – <i>CE</i> , 13 déc. 1889, Cadot	126
2 – <i>CE, ass.</i> , 7 févr. 1947, D’Aillières	128
3 – <i>T. confl.</i> , 27 nov. 1952, Préfet de la Guyane	130
4 – <i>CE, ass.</i> , 2 mars 1962, Rubin de Servens	132
5 – <i>T. confl.</i> , 15 janv. 1968, Compagnie Air France contre époux Barbier	134
6 – <i>Cons. const.</i> , 23 janv. 1987, Conseil de la concurrence	136
7 – <i>T. confl.</i> , 17 juin 2013, Bergoend c/Société ERDF Annecy Léman	138
8 – <i>CE, ord.</i> , 9 janv. 2014, Ministre de l’intérieur c/Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M’Bala M’Bala	140
9 – <i>CE, ass.</i> , 24 juin 2014, M ^{me} Lambert	142

Chapitre 8 – Le recours pour excès de pouvoir	145
1 – CE, 11 déc. 1903, Lot	146
2 – CE, 26 déc. 1906, Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges	148
3 – CE, 8 mars 1912, Lafage	150
4 – CE, ass., 17 févr. 1950, Dame Lamotte	152
5 – CE, 11 mai 2004, Association AC! et autres	154
6 – CE, ass., 4 avril 2014, Département du Tarn-et-Garonne	156
Chapitre 9 – L'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir	159
1 – CE, 4 avril 1914, Gomel	160
2 – CE, 14 janv. 1916, Camino	162
3 – CE, ass., 28 mai 1954, Barel	164
4 – CE, ass., 28 mai 1971, Ville nouvelle Est	166
5 – CE, ass., 16 juill. 2007, Société Tropic travaux signalisation	168
6 – CE, sect., 21 mars 2011, Commune de Béziers « II »	170
7 – CE, ass., 13 nov. 2013, M. Dahan	172
8 – CE, ord., 27 janv. 2016, Ligue des droits de l'homme et autres	174
Chapitre 10 – La responsabilité fondée sur la faute	177
1 – T. confl., 30 juill. 1873, Pelletier	178
2 – CE, 10 févr. 1905, Tomaso Grecco	180
3 – CE, 26 juill. 1918, Époux Lemonnier	182
4 – T. confl., 14 janv. 1935, Thépaz	184
5 – CE, ass., 21 mars 1947, Compagnie générale des eaux ; Dame veuve Aubry	186
6 – CE, ass., 28 juill. 1951, Laruelle, Delville	188
7 – CE, ass., 10 avril 1992, Époux V.	190
8 – CE, sect., 27 févr. 2004, Mme Popin	192

Chapitre 11 – La responsabilité sans faute	195
1 – <i>CE, 28 mars 1919, Regnault-Desroziers</i>	196
2 – <i>CE, 30 nov. 1923, Couitéas</i>	198
3 – <i>CE, ass., 14 janv. 1938, Société La Fleurette</i>	200
4 – <i>CE, ass., 22 nov. 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine</i>	202
5 – <i>CE, ass., 30 mars 1966, Compagnie générale d'énergie radioélectrique</i>	204
6 – <i>CE, ass., 24 déc. 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren – CE, ass., 24 déc. 2019, Société Paris Clichy – CE, ass., 24 déc. 2019, M. B., n° 428162</i>	206
Chapitre 12 – La question prioritaire de constitutionnalité	209
1 – <i>CE, 9 avril 2010, Union des familles en Europe</i>	210
2 – <i>Sélection de QPC examinées par le Conseil d'État</i>	211

Liste des principales abréviations

Ass.	Assemblée
Assoc.	Association
CJA	Code de justice administrative
c/	Contre
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CPP	Code de la commande publique
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGFP	Code général de la fonction publique
Circ.	Circulaire
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Const.	Constitution
CRPA	Code des Relations entre le Public et l'Administration
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
EDCE	Études et documents du Conseil État
EMA	Erreur manifeste d'appréciation
ENM	École Nationale de la Magistrature
JO	Journal officiel
L.	Loi
LD	Ligne directrice
MPO	Médiation Préalable Obligatoire
Ord.	Ordonnance
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Sect.	Section
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
TA	Tribunal administratif
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
T. confl.	Tribunal des conflits
UE	Union européenne

Le service public se définit comme une **activité d'intérêt général** (critère matériel) **exercée par une personne publique ou sous son contrôle** (critère organique) **et soumise** au moins pour partie à un régime dérogatoire **au droit privé** (donc, application du droit administratif). Le service public ne fait sens que si l'on considère qu'il est facteur de cohésion sociale (L. Duguit). Il existe deux grandes catégories juridiques de services publics : les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels ou commerciaux (SPIC), qui sont soumis à des règles de création identiques, à des grandes lois des services publics communes, mais à des régimes juridiques (relations avec les agents, les usagers et les tiers) largement distincts. Ainsi, le SPA est en principe entièrement soumis au droit administratif, alors que le SPIC est largement soumis au droit privé.

1 – T. confl., 8 févr. 1873, <i>Blanco</i>	12
2 – CE, 6 févr. 1903, <i>Terrier</i>	14
3 – CE, 21 déc. 1906, <i>Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli</i>	16
4 – CE, 28 juin 1918, <i>Heyriès</i>	18
5 – T. confl., 22 janv. 1921, <i>Sté commerciale de l'Ouest Africain</i>	20
6 – CE, sect., 30 mai 1930, <i>Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers</i>	22
7 – CE, ass., 13 mai 1938, <i>Caisse primaire aide et protection</i>	24
8 – CE, ass., 31 juill. 1942, <i>Monpeurt</i>	26
9 – CE, ass., 7 juill. 1950, <i>Dehaene</i>	28
10 – CE, sect., 9 mars 1951, <i>Société des concerts du conservatoire</i>	30
11 – CE, sect., 6 avril 2007, <i>Commune d'Aix-en-Provence</i>	32
12 – CE, ass., 19 juill. 2011, <i>Commune de Trélazé</i>	34

1 T. confl., 8 févr. 1873, *Blanco*

« Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'État, a pour objet de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ;
 Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;
 Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;
 Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ; »
 (Arrêté de conflit confirmé).

■ Faits

La fille de Monsieur Blanco est blessée par un wagonnet dans une manufacture de tabacs, exploitée par l'État en régie directe (service sans indépendance fonctionnelle, ni personnalité juridique). Le requérant saisit la juridiction judiciaire d'une action en responsabilité civile contre l'État, au titre des fautes commises par les ouvriers de la manufacture, exploitée en régie par l'État. Il agit sur le fondement des articles 1382 à 1384 du Code civil alors applicables. Le conflit est élevé par le préfet (conflit positif), qui souhaite voir appliquer le privilège de juridiction de l'État au bénéfice de la juridiction administrative.

■ Portée

La décision *Blanco* du Tribunal des conflits est considérée comme constituant la « pierre angulaire » du droit administratif. Redécouverte par la doctrine, on peut effectivement l'interpréter comme fondant la notion même de droit administratif. En effet, à l'occasion d'une action en responsabilité civile intentée contre l'État, le Tribunal des conflits invoque l'action de service public poursuivie par l'administration des tabacs afin d'écartier l'application des règles du Code civil à l'action en dommages-intérêts intentée contre l'État (responsabilité extracontractuelle). Les règles du droit civil ne peuvent pas, selon lui, être appliquées au service public. La décision comporte un apport fondamental en matière de compétence de la juridiction administrative en ce qu'elle abandonne la théorie de l'État débiteur (compétence judiciaire pour les condamnations de l'État à de simples réparations pécuniaires). En se référant à la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, et son article 13 (toujours applicable) qui dispose que « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions », le Tribunal des conflits instaure un **privilège de juridiction** au profit de l'administration, bénéficiant par nature de la compétence de la juridiction administrative.

Dans la même décision, le service public, soumis à un droit dérogatoire du droit commun, c'est-à-dire au droit administratif (solution développée par « l'École de Bordeaux », sous l'influence du doyen Léon Duguit, au début du ^{xx}e siècle), devient LE critère principal de détermination de la compétence de la juridiction administrative. Le Tribunal des conflits consacre en quelque sorte une assimilation, *a priori* simple, entre action de l'État, service public et droit administratif. Ceci le conduit « naturellement » à conclure que le service public dans son ensemble doit être distingué des activités

de droit privé. Cette décision consacre aussi le principe de la *liaison de la compétence et du fond* : le Tribunal des conflits consacre un lien entre la compétence de la juridiction administrative et l'application de règles exorbitantes du droit privé liées à l'exécution du service public. Cette interprétation ainsi que la place du service public ne seront pas interprétées de la même façon par « l'École de Toulouse », représentée par le doyen Hauriou qui valorisera plutôt l'utilisation de moyens tirés de la puissance publique en considérant que ce n'est que dans la mesure où l'administration utilise des prérogatives de puissance publique que son activité peut être considérée comme un service public et bénéficier de l'application du droit administratif. On voit donc, grâce à ces deux approches, se dessiner la notion de service public, qui se caractérise aujourd'hui par la combinaison de deux éléments :

- la présence d'une personne publique, c'est le **critère organique** ;
- un but d'intérêt général, c'est le **critère matériel**.

En effet, par la suite, la solution dégagée dans la décision *Blanco* s'est compliquée. Ainsi, la présence du service public ne signifie plus automatiquement compétence de la juridiction administrative, depuis la consécration du service public industriel et commercial en 1921 par le Tribunal des conflits (affaire *Société commerciale de l'Ouest africain*, dite du « bac d'Eloka » ; v. *infra*), largement soumis au droit privé dans son fonctionnement (moins dans son organisation). Ainsi, sous l'emprise de cette jurisprudence de 1921, le service public des tabacs et allumettes aurait sans doute été aujourd'hui qualifié d'industriel et commercial et la compétence juridictionnelle serait, au cas précis, celle de la juridiction judiciaire. On peut aussi noter que parfois, même en présence d'un service public de façon certaine, la juridiction administrative n'est pas compétente, car le législateur peut imposer une exception dans la répartition juridictionnelle (compétence judiciaire pour les accidents de voiture, même si un véhicule administratif est en cause).

Par ailleurs, si le service public est géré par une personne privée, le juge exige parfois, en plus des conditions posées dans la décision *Blanco*, que soient exercées des prérogatives de puissance publique.

Cette affaire est aussi l'occasion d'abandonner l'irresponsabilité de l'État, même si un régime dérogatoire est justifié encore aujourd'hui pour les personnes publiques, du fait de l'accomplissement d'une mission de service public, que le juge considère comme ne pouvant être régie par les principes du Code civil (destiné aux rapports entre particuliers).

Proposition de plan

I. L'affirmation du service public

- A. L'émancipation du droit de l'administration publique vis-à-vis du droit privé
- B. Le service public, critère d'identification du droit administratif

II. L'affirmation de la compétence de la juridiction administrative

- A. Une interprétation extensive de la loi des 16-24 août 1790
- B. Une responsabilité adaptée à l'action d'intérêt général

Pour aller plus loin

- T. confl., 6 déc. 1855, *Rothschild* : la responsabilité de l'État en cas de faute, de négligence ou d'erreur commise par un agent n'est ni générale ni absolue.
- T. confl., 22 janv. 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain* : certains services publics, qui seront qualifiés postérieurement de façon explicite de « services publics industriels ou commerciaux », agissent comme des entreprises privées, et doivent donc être largement soumis au droit privé.

2 CE, 6 févr. 1903, Terrier

« Sur la compétence :

Considérant que le sieur Terrier défère au Conseil d'État une note rédigée en Chambre du conseil par laquelle le secrétaire-greffier lui fait connaître que la requête adressée par lui au conseil de préfecture du département de Saône-et-Loire à l'effet d'obtenir du département le paiement d'un certain nombre de primes attribuées pour la destruction des animaux nuisibles aurait été soumise à ce conseil qui se serait déclaré incompétent ;

Considérant que la note dont il s'agit ne constitue pas une décision de justice et ne peut à ce titre être déférée au Conseil d'État ;

Mais considérant que, dans son pourvoi, le requérant a pris, en vue de l'incompétence du conseil de préfecture, des conclusions directes devant le Conseil d'État pour être statué sur le bien-fondé de sa réclamation ;

Considérant qu'étant donné les termes dans lesquels a été prise la délibération du Conseil général allouant des primes pour la destruction des animaux nuisibles et a été voté le crédit inscrit à cet effet au budget départemental de l'exercice 1900, le sieur Terrier peut être fondé à réclamer l'allocation d'une somme à ce titre, que du refus du préfet d'admettre la réclamation dont il l'a saisi il est né un litige dont il appartient au Conseil d'État de connaître et dont ce Conseil est valablement saisi par les conclusions subsidiaires du requérant ; »

(Renvoi du sieur Terrier devant le préfet).

■ Faits

Le Conseil général (aujourd'hui conseil départemental) de Saône-et-Loire avait décidé de l'attribution d'une prime pour la destruction des animaux nuisibles et voté à cet effet le crédit nécessaire au budget du département. Le préfet (qui était alors, faute de décentralisation, l'exécutif du département) refuse au motif de l'insuffisance de crédits le versement de la prime au sieur Terrier, qui avait pourtant passé un contrat avec le département afin de chasser les vipères.

■ Portée

Cet arrêt intègre le contentieux des contrats (reconnus comme administratifs) des collectivités territoriales au sein du contentieux administratif, en les excluant de la compétence judiciaire.

La contribution du commissaire du gouvernement (fonction aujourd'hui dénommée « rapporteur public ») Romieu à cette décision est essentielle. Il formalise en effet dans ses conclusions la distinction entre **gestion publique** et **gestion privée** : « toutes les actions entre les personnes publiques et les tiers ou entre ces personnes publiques elles-mêmes, et fondées sur l'exécution, l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public sont de la compétence administrative ». Au contraire, « il faut réserver les circonstances où l'administration doit être réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions ».

Cette proposition est adoptée par le Conseil d'État, via la reconnaissance du service public. Ainsi, lorsque l'administration agit comme un particulier, elle doit se voir appliquer les règles du droit privé ; au contraire, lorsque l'administration agit dans l'intérêt général, c'est-à-dire lorsqu'elle gère un service public ou souhaite en déléguer l'exécution, comme c'était le cas en l'espèce, elle doit être soumise à l'application du droit administratif, que ce soit en matière contractuelle ou en matière de responsabilité. Il résulte dans ce cas compétence de la juridiction administrative (en vertu de critères qui seront précisés dans la jurisprudence ultérieure).

La décision opte aussi pour une conception *matérielle* du service public : c'est l'*activité* poursuivie qui est essentielle à la qualification juridique employée. Ce modèle *a priori* simple va néanmoins se compliquer par la suite du fait de la

création des services publics industriels ou commerciaux, dont le fonctionnement obéit au droit privé (relations avec les « usagers »). L'ouverture vers la gestion privée s'est ensuite avérée nécessaire du fait de la diversification des actions de l'administration, au-delà de ses domaines classiques et régaliens d'intervention. L'administration peut donc *choisir* de sortir de l'application des règles de droit administratif, afin de bénéficier de règles plus souples de gestion.

Cette jurisprudence permet de conduire à qualifier d'administratif le contrat litigieux, et donc à une augmentation de la compétence juridictionnelle de la juridiction administrative.

Souvent, aujourd'hui, c'est la loi qui prévoit la possibilité pour les personnes publiques (notamment les collectivités territoriales) de bénéficier de collaboration avec des structures juridiques qui constituent en réalité des « démembrements » de droit privé (Sociétés Publiques locales ; Sociétés d'économie mixte à opération unique – SEMOP...) destinés à faciliter leur action, notamment en matière de passation de contrats de commande publique (bénéficiant, eux, d'un code dédié : le CCP). Enfin, cette décision est l'occasion de soumettre le contentieux des contrats passés par les collectivités territoriales à la compétence de la juridiction administrative (en réglant la question de la nature juridique de ces collectivités, qui « intègrent » le champ des personnes publiques, ce qui faisait alors l'objet d'un débat).

Proposition de plan

I. Le critère du service public, critère fondamental d'application du droit administratif

- A. Le service public comme fondement matériel du droit administratif
- B. Une vision unificatrice du service public (le SPA)

II. Le service public, critère extensif de la compétence du juge administratif

- A. Le contentieux contractuel des collectivités territoriales intégré au droit administratif
- B. Une étape importante dans la conception de la notion d'intérêt général

Pour aller plus loin

- **T. confl., 29 févr. 1908, *Feutry*** : la responsabilité du département, désormais intégré au sein des personnes morales de droit public, est retenue à l'occasion d'un dommage causé par une personne qui s'était évadée suite au mauvais fonctionnement d'un « asile ».
- **CE, 4 mars 1910, *Théron*** : continuité de la décision *Terrier*, élargie à la qualification jurisprudentielle des contrats de l'administration. Ces derniers sont qualifiés d'administratifs sous condition d'avoir au moins une partie signataire qui soit une personne publique, et d'avoir pour but d'assurer un service public. Le contrat de concession de service public constitue le modèle du contrat administratif. L'exécution du service public et la qualification de contrat administratif qui y est associée conduisent à l'application du droit administratif et à la compétence de la juridiction administrative.
- **CE, 23 déc. 2014, *Commune de Fournels, commune de Janvry*** : le décret qui modifie les rythmes scolaires est bien de la compétence du Premier ministre, au nom de l'État ; comme il ne rend pas obligatoire l'organisation d'activités périscolaires par les communes, il ne contrevient pas au principe de libre administration des collectivités territoriales.
- **CE, ord., 18 déc. 2015, *Ministre de l'intérieur c/commune d'Éguilles*** : suspension des deux arrêtés préfectoraux fixant la composition du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence du fait de la QPC pendante devant le Conseil constitutionnel qui, si elle aboutissait, conduirait à rendre cette composition irrégulière. Mais **CE, ord., 1^{er} mars 2016, *Ministre de l'intérieur c/commune d'Éguilles*** : le CE met fin à la suspension de l'arrêté préfectoral ; le conseil de la métropole peut donc à nouveau se réunir.

3 CE, 21 déc. 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli*

« Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées par la compagnie des tramways électriques au pourvoi du syndicat ;

Considérant que le syndicat requérant a demandé au préfet d'user des pouvoirs qu'il tient des articles 21 et 39 de la loi du 11 juin 1880 pour assurer le fonctionnement du service des tramways afin d'obliger la compagnie des tramways électriques de Bordeaux à reprendre l'exploitation, qui aurait été indûment supprimée par elle, du tronçon de Tivoli de la ligne n° 5 ;

Considérant que, pour repousser la demande du syndicat, le préfet s'est fondé sur ce que le tronçon de ligne dont il s'agit n'était pas compris dans le réseau concédé par le décret du 19 août 1901 ; qu'en l'absence d'une décision rendue par la juridiction compétente et donnant au contrat de concession une interprétation différente de celle admise par le préfet, le syndicat n'est pas fondé à soutenir que le refus qui lui a été opposé par le préfet, dans les termes où il a été motivé, est entaché d'excès de pouvoir ; »

(Rejet).

■ Faits

La compagnie des tramways électriques de Bordeaux, concessionnaire du réseau, a supprimé un tronçon de la ligne n° 5, à la suite du passage à la traction mécanique. Le syndicat requérant conteste devant le préfet, puis devant la juridiction administrative, cette décision, comme étant contraire au cahier des charges. Le Conseil d'État est à cette occasion amené à trancher la question de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir des groupements de personnes à l'encontre des mesures d'organisation du service public.

■ Portée

Le régime juridique de l'exécution du service public consacre un compromis entre les droits et obligations réciproques de la personne qui gère le service et les usagers. Les usagers du service ne disposent « que » d'un seul droit (mais essentiel) : le service doit, tant qu'il existe, fonctionner conformément aux règles administratives en vigueur (p. ex. horaires). Ils n'ont pas droit, par exemple, au maintien du service. Les usagers sont par ailleurs recevables à attaquer les décisions qui seraient contraires à cette réglementation. La recevabilité bénéficie aussi bien aux usagers du service public industriel et commercial que du service public administratif, quel que soit le mode de gestion du service : régie directe ou délégation contractuelle. Elle concerne les mesures (qu'elles soient réglementaires ou individuelles) relatives aussi bien à l'organisation du service qu'à son fonctionnement. Sont attaquables les mesures qui portent atteinte aux droits des usagers, notamment aux grandes lois présidant au fonctionnement du service public (égalité, continuité, adaptation).

Par ailleurs, les contrats de concession de service public doivent être considérés comme des contrats administratifs parce que le délégataire exécute de façon directe un service public. Les litiges relatifs au contrat relèvent donc du juge administratif notamment, comme en l'espèce, en ce qui concerne les litiges entre les usagers et la collectivité publique délégante. En revanche, les litiges entre les usagers et le délégataire relèvent de la compétence du juge judiciaire du moment qu'il gère un service public industriel et commercial. Les usagers sont en effet dans ce dernier cas, normalement, dans une situation **contractuelle** avec l'opérateur du service public, et plus précisément dans une relation commerciale, qui entraîne la compétence de la juridiction judiciaire en cas de litige.

Le principe d'adaptation du service public aux exigences de l'intérêt général ne présente pas que des avantages pour les usagers, pris individuellement (ou même collectivement) : l'intérêt général, tel qu'il est identifié et défini par les

pouvoirs publics, va pouvoir motiver selon les cas un renforcement ou au contraire un allègement du service public. Ce principe d'adaptation (ou dit aussi de « mutabilité ») constitue l'une des « lois de Rolland » et est applicable à tout service public (service public administratif ou service public industriel et commercial).

L'arrêt présente, en plus d'un intérêt en matière d'identification du service public, un apport évident en matière de recours contentieux. On remarquera que, sur ce plan, la solution construite par le Conseil d'État est vraiment de nature implicite. C'est bien parce que l'association avait pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie du quartier que son *intérêt à agir* est retenu : c'est donc la reconnaissance de l'intérêt à agir au contentieux, à caractère collectif (mais sans aller jusqu'à l'action « populaire » ouverte à tous), devant le juge administratif.

Enfin, cet arrêt est l'occasion de comprendre qu'un contrat, s'il est administratif, peut contenir des clauses qui en réalité sont de nature réglementaire (ayant donc le caractère d'acte administratif unilatéral : ce sont les règles d'organisation et de fonctionnement du service public objet du contrat), et peuvent donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, pourtant par nature réservé aux actes administratifs unilatéraux.

Proposition de plan

I. L'extension de l'intérêt à agir aux usagers du service public

- A. Un contrôle classique sur l'objet social de l'association d'usagers
- B. Un contrôle assoupli sur la qualité du requérant : extension de la recevabilité des recours « collectifs » des associations

II. L'extension du recours pour excès de pouvoir dans le cadre du service public

- A. L'acceptation du REP contre les clauses réglementaires des contrats (cahiers des charges)
- B. Le contrôle des exigences liées au service public

Pour aller plus loin

- **CE, 21 sept. 1990, Fabre** : si les usagers des services publics industriels ou commerciaux sont bien dans une relation contractuelle au service, les usagers des services publics administratifs sont dans une situation légale et réglementaire qui exclut en principe toute relation contractuelle avec le service – en l'occurrence un service des crèches.
- **CE, 27 janv. 1961, Sieur Vannier** : à l'occasion d'une modernisation des émetteurs de télévision, le Conseil d'État a affirmé clairement que le public n'a aucun droit au maintien du service public, à condition que celui-ci ne soit pas obligatoire. Le principe d'adaptation du service public aux exigences de l'intérêt général, en l'occurrence aux nouveautés technologiques, l'emporte.
- **CE, 10 juill. 1996, Cayzeele** : les clauses réglementaires d'un contrat administratif peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part d'un tiers au contrat, si elles portent une atteinte directe et certaine à ses intérêts. Et le tiers est également recevable à demander l'annulation du refus d'abroger de telles clauses à raison de leur illégalité (cf. CE, 9 févr. 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*).
- **T. confl., 11 janv. 2016, Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF** : la juridiction de l'ordre administratif est compétente pour connaître de l'action engagée par le Comité d'établissement requérant, car est contestée une décision touchant à l'organisation du service public lui-même.
- **T. confl., 3 juill. 2017, M. J. c/Association de réinsertion sociale – service d'accueil et d'orientation de Nancy** : l'action en répétition d'une participation financière acquittée à une association « loi de 1901 », personne privée gérant un service public administratif (en l'espèce, hébergement des demandeurs d'asile), en l'absence de mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

4 CE, 28 juin 1918, Heyriès

« Considérant que, par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois ; qu'il lui incombe, dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche ; qu'il lui appartenait, à la date du 10 septembre 1914, à laquelle est intervenu le décret dont la légalité est contestée, d'apprécier que la communication, prescrite par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, à tout fonctionnaire, de son dossier préalablement à toute sanction disciplinaire était, pendant la période des hostilités, de nature à empêcher dans un grand nombre de cas l'action disciplinaire de s'exercer et à entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale ; qu'à raison des conditions dans lesquelles s'exerçaient en fait, à cette époque, les pouvoirs publics, il avait la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables pour l'exécution des services publics placés sous son autorité ;

Considérant qu'en décidant, par le décret pris à la date sus-indiquée, que l'application de l'article 65 serait suspendue provisoirement pendant la durée de la guerre, avec faculté pour les intéressés de se pourvoir, après la cessation des hostilités, en révision des décisions qui auraient été ainsi prises à leur égard, le président de la République n'a fait qu'user légalement des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, et qu'ainsi la décision du ministre de la Guerre, rendue conformément aux dispositions dudit décret, n'est pas entachée d'excès de pouvoir ; » (rejet).

■ Faits

Le président de la République, en raison de la Première Guerre mondiale, a pris un décret le 10 septembre 1914, limitant la possibilité pour les fonctionnaires de consulter leur dossier administratif dans l'hypothèse de poursuites disciplinaires. Ce décret contrevient directement à la protection apportée aux fonctionnaires par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, et donc à la hiérarchie des normes. Monsieur Heyriès, révoqué pour faute, invoque l'irrégularité du décret afin de contester la mesure individuelle de radiation des cadres prise à son encontre.

■ Portée

Le Conseil d'État consacre dans sa décision *Heyriès* une nouvelle théorie, purement jurisprudentielle. Il s'agit de la **théorie des circonstances exceptionnelles**, dégagée à la suite des faits liés à la Première Guerre mondiale. Le service public prend une part centrale dans la construction de cette théorie. Comme le relève le Conseil d'État, les pouvoirs publics sont chargés d'exécuter les lois et règlements en toutes circonstances et doivent s'assurer que les services publics sont en état de fonctionner. C'est donc le principe de continuité du service public qui va justifier, en période de circonstances exceptionnelles, un assouplissement des règles de fonctionnement des services publics et de l'application du principe de la légalité. En l'espèce, l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles permet à l'administration de ne pas respecter la règle, pourtant posée à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, de la communication du dossier administratif, en cas de poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent public.

Cette théorie jurisprudentielle autorise l'administration à s'affranchir aussi bien de contraintes de *compétence* (en l'occurrence un décret, normalement subordonné à la loi, peut contrevenir à cette dernière ; mais le Conseil a eu l'occasion, plus tard, d'indiquer qu'un particulier pouvait se substituer à un fonctionnaire, dans ces circonstances), de *forme* (déclencher une procédure administrative sans utiliser le formulaire prévu), que de *fond* (porter atteinte à une liberté publique comme : la liberté d'aller et venir, le droit de propriété, la liberté individuelle). En d'autres termes, la hiérarchie des normes est bouleversée en temps de guerre. Il appartient à la juridiction administrative d'apprécier la réalité des circonstances exceptionnelles, ainsi que la nécessité de l'acte incriminé au regard de ces circonstances.