

L'ACTIVITE ADMINISTRATIVE

L'administration agit aux moyens d'acte et aussi d'opérations matérielles.

L'action se traduit par le service public et la police administrative.

*Les actes sont des deux sortes: **réglementaires ou individuels.***

L'administration passe des contrats de droit public, mais aussi de droit privé.

Administrer, c'est faire des actes juridiques qui fixe les droits et obligation respectifs des particuliers et personnes publiques. C'est aussi accomplir toutes les opérations matérielles et intellectuelles qui exige la satisfaction d'intérêt générale.

LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

- Les actes unilatéraux
 - Les caractères généraux de l'acte unilatéral
 - Les conditions de validité des décisions administratives
 - Les effets de la décision exécutoire
- Les contrats administratifs
 - Les critères du contrat administratif
 - Le régime juridique du contrat administratif

LES FORMES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

- La police administrative
 - Le but de la police administrative
 - Les procédés de police
 - Les limites au pouvoir de police
- Le service public
 - La définition du service public
 - Le régime juridique des services publics
 - Les modes de gestion des services publics

LES ACTES UNILATERAUX

Ils correspondent à la manifestation essentielle des prérogatives de puissances publiques. Cette prérogative permet d'imposer des obligations, délivrer des actes, conférer des droits. L'administration est tenue d'exercer son pouvoir de décision.

La décision administrative bénéficie du "**privilège du préalable**" selon Auriou, la décision s'applique préalablement à toute intervention juridictionnelle. Le Conseil d'Etat y voit la règle fondamentale de droit public dans la décision *d'assemblée du 02.07.1982 Huglo*. Le juge n'intervient qu'à posteriori, en conséquence des recours exercé contre les décisions administratives, mais des décisions présumées légales. Celui qui entend contester doit saisir le juge et faire reconnaître l'illégalité.

Tous les actes ne sont pas à proprement parlé des décisions. Il constitue une décision lorsqu'il se traduit par une norme dont le but est de modifier l'ordonnement juridique ou de maintenir celui-ci en l'état. Ces effets de l'acte se manifestent dès qu'une norme entre en vigueur. La modification se traduit par une nouvelle norme qui vient s'ajouter à d'autres constituant le droit établi. Cette norme peut préciser le contenu d'une norme ancienne. Enfin, elle peut supprimer une norme existante.

Soit un exemple permettant de maintenir l'ordonnement juridique, une décision de refus entraînant le rejet d'une demande. Elle entend maintenir l'ordonnement juridique en l'état. Le refus de donner satisfaction à une demande est toujours susceptible d'un recours en excès de pouvoir L'acte unilatéral se caractérise par un certain nombre de spécificités et on peut classer les actes administratifs selon différents critères.

Ainsi, selon leurs objets, le doyen Dugui et ses disciples ont différencier les actes qui ont pour objet une disposition générale qu'il appelle les actes règles et les actes qui ont pour objet une situation juridique individuelle: les actes subjectifs. Elle distingue l'acte dont l'objet est l'application à un cas individuel d'un statut général: l'acte condition. L'acte type est la nomination d'un fonctionnaire.

On peut classer les actes administratifs en fonction de son mode de formation. On distingue l'acte unilatéral qui est l'oeuvre d'une seule volonté individuelle ou collective. Il émane d'une volonté collective. A côté, on trouve l'acte bi ou pluri latéral: la rencontre de deux ou plusieurs volontés (contrat). Parmi les actes unilatéraux, on différencie ceux qui constituent des décisions exécutoires. En effet, beaucoup ne constituent pas des décisions. Le régime juridique qui s'attache à chaque type d'acte est différent. Il faut définir afin de lui appliquer le régime juridique différent.

LES CARACTERES GENERAUX DE L'ACTE UNILATERAL

Le procédé type de l'action administrative est constitué par la **décision exécutoire**. En prenant une décision exécutoire, l'administration utilise ses prérogatives de puissance publique. Depuis de nombreuses années, on a tenté d'atténuer les suggestions des administrés à l'égard de l'administration.

Ce mouvement a entraîné l'adoption de divers textes législatifs essayant d'atténuer l'aspect utilitaire de l'acte unilatéral. Ainsi, une *loi du 17.07.1978* aménage l'accès aux documentations administratives. La *loi du 18.07.1979* oblige à motiver un certain nombre de décision. On trouve par la suite le **décret de 1983**.

§1. La décision exécutoire et l'acte administratif ne constituent pas une décision.

Cela parce que leurs auteurs en les prenant n'ont pas entendu modifier les situations juridiques existantes. Ce sont les actes qui préparent une décision, avis que recueillent l'administration, mais l'avis ne lie pas l'administration, elle peut renoncer à prendre une décision. Il s'agit d'actes qui sont la suite d'une décision, mais qui n'y ajoute rien. La notification d'un acte entraîne que l'acte est porté à la connaissance de l'intéressé. Il s'agit ensuite d'acte purement déclaratif, un vœu qu'émet une assemblée délibérante.

Il existe un certain nombre d'actes non décisive en raison de circonstances extérieures à celui-ci. Le juge administratif va requalifier ces mesures pour y voir ce qu'ils sont réellement. Ce sont des actes unilatéraux pour appliquer le régime juridique correspondant: circulaires et les actes pris en application de directives.

Le Conseil d'Etat poursuit que les requérantes n'invoquent aucune particularité de situation au regard des normes ni aucune considération d'intérêt général de nature à justifier qu'il y fut dérogé et dont la commission nationale aurait omis l'examen. Il y a une obligation de procéder à l'examen particulier de chaque dossier. Cette autorité est en droit de déroger aux orientations contenues dans les directives soit pour des motifs d'intérêt général, soit pour des motifs tirés des particularités de l'affaire. En l'absence de tels motifs, elle décidera en se conformant aux orientations contenus dans les directives que ces éléments permettent de différencier les directives des règlements.

D'abord, les directives ne posent pas de règles juridiques, elles n'ont pas d'effet direct sur les administrés, elles n'ont aucun caractère réglementaire. Le Conseil d'Etat dans sa décision du **29.06.73 Société G et A** indique que "la directive ne modifie pas par elle-même la situation juridique des administrés, elle n'est pas une décision donc il en résulte qu'elle est insusceptible de recours".

Ensuite, on différencie les directives et les circulaires. Les directives emportent sur les administrés des effets alors que les circulaires n'ont aucun effet, cela justifie qu'elles doivent être publiée et qu'enfin, elle est opposable aux administrés. L'administration peut se fonder sur une directive pour justifier une décision individuelle. La directive est opposable à l'administration, le particulier peut se fonder sur une disposition d'une directive.

Il y a un contentieux de la mise en oeuvre des directives. Si elle est illégale, elle communiquera son inégalité aux décisions prises sur son fondement. **Le terme est différent du droit européen**. Parfois, de véritables décrets du Premier ministre sont appelés directives.

A. Les mesures d'ordre intérieur.

La plupart préparent des décisions: "actes préparatoires". Elles ne créent pas de règles juridiques: elles informent l'administration. Elles sont destinées à informer l'administration, fournir des règlements, et il arrive que l'administration ne prenne aucune décision, car elle décide de ne pas édicter l'acte qu'elles aboutissent à un acte. Il faut préciser qu'on peut invoquer l'illégalité qui entache une mesure préparatoire à l'appui du recours contre la décision prise. On peut invoquer l'illégalité d'un avis à l'appui de l'acte pris à la vue de cet avis.

C'est toute une série d'autres mesures qui ont en commun d'être interne à l'administration: ce sont des instructions, ordre de service, lettre, fax, télécopie, télex. Toutes ces mesures ne créent aucune obligation envers l'administré. Elles ne s'appliquent qu'à l'intérieur de l'administration. Les administrés n'ont donc pas d'intérêt à les attaquer. Quant aux fonctionnaires et agents publics, le recours leur est interdit en vertu d'un pouvoir d'obéissance hiérarchique.

Le juge administratif s'attache à la réalité plus qu'à l'apparence, dès lors qu'une prétendue mesure d'ordre intérieur contient une règle juridique nouvelle, le juge va la considérer comme acte réglementaire et non pas comme mesure intérieure et admettra la recevabilité du recours. Dès lors qu'il porte atteinte à un droit, le juge l'analyse comme un acte administratif et admet le recours. Ainsi, est susceptible de recours en excès de pouvoir l'interdiction faite à un élève d'un lycée d'accéder à un lycée pendant quelques jours.

De même, le transfert d'un élève à l'annexe d'un lycée ou le refus de l'inscrire dans telle ou telle section. En revanche, s'il y a plusieurs classes pour la même section, c'est une mesure d'ordre intérieur. De plus, dans la décision *Hardouin et Marie du 17.02.1995*, certaines sanctions prises à l'égard des militaires et des détenus dans les établissements pénitenciers sont considérés comme insusceptibles de recours.

Ainsi, le Sieur Hardouin est rentré vers 0h45 en état d'ébriété et à refuser de se soumettre à l'Alcootest. Punit de 10 jours d'arrêt, le Conseil d'Etat admet la recevabilité de la requête, car c'est une mesure qui a un effet direct sur la liberté d'aller et venir et qui a des conséquences sur la carrière et l'avancement militaire. Le Conseil d'Etat rejette cependant au fond la demande d'annulation, car le fait et de nature à justifier la sanction.

Marie, quant à lui, est détenue dans la prison de Fleury Méreugis. Il avait écrit pour se plaindre d'un refus de soin dentaire. Le directeur lui avait infligé une sanction de mise en cellule de punition de 8 jours avec sursis, le Conseil d'Etat admet la recevabilité de son recours pour excès de pouvoir en raison de la nature et la gravité de celle-ci. Le Conseil d'Etat annule la mesure, car elle n'est pas injustifiée.

B. Les circulaires.

Normalement, une circulaire contient des explications, instructions données par le chef de service au personnel dont il doit diriger l'action. Elles sont relatives à l'application d'une législation et d'une réglementation, elle commande et interprète la législation ou la réglementation, elle commande les délais à observer ou les contrôle à exercer. Elles sont désignées sous le terme de note de service ou d'instruction. Elles revêtent une importance. Le fonctionnaire attend d'avoir reçu la circulaire.

Elle est rédigée après la promulgation de la loi ou la publication du règlement, le fonctionnaire ne peut rien faire sans circulaire. Ce sont des **textes interprétatifs** qui ne créent aucune règle juridique. Ces circulaires sont destinées aux fonctionnaires, agent publics. Elles n'ont aucun effet sur la situation des administrés. Elles sont insusceptibles de recours devant le juge administratif, il arrive que dans une circulaire, une autorité administrative pose de nouvelles règles juridiques, le ministre crée du droit sous couvert d'interpréter les textes en vigueur.

Le juge administratif va procéder au reclassement de l'acte et va considérer la circulaire pour ce qu'elle est. Il admet la recevabilité du recours en excès de pouvoir. Il annule la circulaire puisque son auteur ne dispose pas du pouvoir réglementaire. Cependant, il arrive que le ministre ait reçu délégation et dispose de la compétence pour poser des règles juridiques. Imaginons que le Premier ministre édicte une simple lettre qu'il baptise circulaire, l'acte est considéré comme légal.

L'existence de ces circulaires a conduit le Conseil d'Etat à différencier les deux types de circulaires. Il distingue donc les **circulaires interprétatives** (vrai, pas de recours en excès de pouvoir, aucune règle juridique) des **circulaires à caractère réglementaire** (acte décisoire). La jurisprudence de principe est l'arrêt d'assemblée du **29.01.1954, institution Notre Dame du Kreisker**. On trouvait une circulaire du ministre de l'éducation nationale dont l'objet était l'application de la loi de 1850 en ce qui concerne les demandes de subventions faites par les établissements d'enseignement privé aux départements et aux communes.

Le ministre ne s'est pas autorisé à interpréter les textes en vigueur. Le Conseil d'Etat en conclut que par suite la dite circulaire a dans ces dispositions un caractère réglementaire, il annule les dispositions réglementaires. Ainsi, "sont donc réglementaires, toutes les circulaires qui ajoutent à l'ordonnancement juridique qu'elles accordent des droits aux administrés ou qu'elles imposent à leur charge de nouvelles obligations. Sont ainsi illégales des circulaires qui repoussent l'âge limite pour faire un recours".

Les ministres qui utilisent le plus souvent ce procédé sont les ministres de l'éducation nationale, de l'intérieur. Etant donné leur grand nombre, le **décret du 28.11.1983** a prévu que tout intéressé est fondé à se prévaloir à l'encontre de l'administration des circulaires publiées lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements. Elles doivent être publiées depuis une **loi du 17.07.1978**.

Dans le passé, c'est un acte interne qui n'est pas porté à la connaissance de l'administré qui pouvait le connaître qu'à l'occasion de l'application qui lui en était faite. L'administré demande copie pour savoir s'il pouvait former un recours. Si l'administration refusait, il formé un recours contre le refus de donner une copie. C'était un contentieux inutile.

Le **décret de 1983** permet de se prévaloir des circulaires. Les administrés peuvent s'appuyer dans les relations avec l'administration sur des circulaires légales pour contester des décisions prises non conformes à une circulaire ou demander à l'administration de prendre de bonnes décisions. C'est une disposition qui n'a guère d'intérêt: soit la circulaire légale est réglementaire, son auteur dispose du pouvoir réglementaire, le décret ne change rien à l'état du droit, l'auteur prend également un acte réglementaire; soit la circulaire est une circulaire interprétative, elle n'apporte rien à l'état du droit.

C. La directive.