

LICENCE 2 — 1^{er} semestre

DROIT ADMINISTRATIF GENERAL.

**SEANCE 7. LA NOTION D'ACTE
ADMINISTRATIF UNILATERAL**

FASCICULE DE COURS

Ce document retrace les points essentiels de la séance. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne destine pas à remplacer les cours et les séances de travaux dirigés. Il vient en appui de vos révisions et de votre apprentissage des éléments essentiels indispensables à la maîtrise des thèmes de la matière.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

SEANCE 7 : L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL : NOTION.

L'administration dispose de deux moyens d'actions : l'acte administratif unilatéral et les contrats.

Un acte administratif est généralement **décisoire** : il modifie l'ordonnancement juridique en posant une règle nouvelle, en modifiant ou en supprimant une règle ou une situation existante. C'est ce qu'on appelle « *faire grief* », c'est à dire que l'acte affecte une situation existante.

(!) Certains actes peuvent avoir des effets juridiques sans être décisifs : c'est le droit souple. C'est le cas des circulaires des ministres, des lignes directrices et des recommandations des AAI par exemple. Les modalités de contrôle du droit souple sont traitées dans l'arrêt **CE GISTI 12 juin 2020**.

Remarque : la nature administrative d'un acte est dissociée de la nature de son auteur : autrement dit, le critère organique est insuffisant pour identifier la nature privée ou administrative de l'acte.

I./ LA DISTINCTION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES ACTES DE DROIT PRIVE

En principe : les personnes publiques prennent des actes administratifs / les personnes privées prennent des actes de droit privé.

Il arrive cependant que ce schéma classique soit brouillé :

A. – Les actes de droit privé des personnes publiques

Deux cas dans lesquels les personnes publiques prennent des actes de droit privé : dans le cadre de la gestion d'un SPIC ou dans le cadre de la gestion du domaine privé.

1) La gestion d'un SPIC

Pour rappel, les actes pris par les personnes publiques gérant un SPIC sont des actes de droit privé.

⇒ **TC 22 janv. 1921 Bac d'Eloka** : **cet arrêt soumet les SPIC au régime de droit privé** : dès lors les actes pris pour la gestion de ce service sont logiquement des actes de droit privé, y compris lorsque le service est géré par une personne publique.

(!) En revanche, les actes pris pour l'organisation même de ce SPIC sont considérés comme des actes administratifs.

2) La gestion du domaine de privé

Domaine privé : les personnes publiques possèdent, elles aussi, une sorte de patrimoine, composés de biens immobiliers ou mobiliers, corporels ou incorporels. Ces biens constituent leur domaine. Ce domaine est distingué, découpé en deux :

- **le domaine public**, soumis à un régime juridique et à un régime contentieux de droit public ;
- **le domaine privé**, pour l'essentiel soumis au régime juridique et au régime contentieux de droit privé. Le domaine privé est défini par la négative : tous les biens d'une personne publique qui n'appartiennent pas au domaine public feront partie de son domaine privé sauf disposition législative à ce sujet.

Les biens du domaine public méritent/nécessitent une protection accrue, c'est pourquoi l'appartenance au domaine public entraîne l'application de règles spécifiques (occupation précaire soumise à redevance par ex, terrasses de cafés).

⇒ Place de la Comédie, mairies, stade municipal...

Dans le cadre de la gestion de son domaine privé, la personne publique prend des actes de droit privé, sauf lorsque ces actes affectent la consistance ou le périmètre du domaine privé. **TC Brasserie du théâtre 22 novembre 2010.**

B. – Les actes administratifs des personnes privées

A retenir : une personne privée peut être habilitée à exercer un service public et même un service public administratif : **CE Caisse Primaire Aide et Protection 1938**.

La nature privée ou administrative de l'acte dépend de la nature du service public géré :

1) La gestion d'un SPA

Deux conditions à la nature administrative de l'acte pris dans la gestion d'un SPA : il faut que l'acte soit **pris dans l'accomplissement de la mission de SP** et qu'il révèle la **mise en œuvre de PPP**.

CE 1942 Monpeurt : comité d'organisation. Organisme mis en place par le régime de Vichy pour organiser la production industrielle dans un contexte de pénurie de certaines ressources. Ces comités assuraient donc une mission de service public administratif (organisation de la politique industrielle) et disposaient à cette fin de la possibilité de prendre des mesures obligatoires à l'égard des opérateurs du secteur concerné (donc PPP).

- ⇒ Question de savoir si des organismes créés par les pouvoirs publics, sans en préciser la nature, pour administrer l'économie (*organiser la production industrielle sous le régime de Vichy dans un contexte de pénurie*), remplissaient, comme les autorités administratives classiques, un rôle relevant du contrôle de la juridiction administrative.
- ⇒ Le CE a répondu par l'affirmative, notamment car « *les comités d'organisation sont **chargés de participer à l'exécution d'un SP*** ». Ils disposaient à cette fin de la **capacité des prendre des mesures obligatoires** et donc des PPP. Ainsi, les décisions prises dans cette sphère constituent des actes administratifs.

CE Bouguen 2 avril 1943 : l'arrêt Bouguen étend à l'ordre des médecins les principes dégagés par Monpeurt à propos des comités d'organisation. En l'espèce, il s'agissait de savoir si le CE était compétent pour connaître d'un litige soulevé par la décision du conseil supérieur de l'ordre des médecins refusant de maintenir un cabinet secondaire dans une commune autre que celle où il était installé.

- ⇒ Le CE relève que le législateur, en créant ces ordres, a voulu faire de l'organisation et du contrôle de l'exercice de ces professions un service public.
- ⇒ Le CE s'estime compétent pour connaître des décisions prises par des ordres professionnels.

NB : la décision Bouguen a aujourd'hui plus de portée que l'arrêt Monpeurt (mais le raisonnement est le même), puisqu'elle constitue la base du régime des actes applicable à l'ensemble des ordres professionnels, alors que la décision Monpeurt se rapporte à des organismes qui ont aujourd'hui disparu.

CE 13 janvier 1961 Magnier : le CE juge expressément que les organismes professionnels, tels que les comités d'organisation, les ordres professionnels ou encore, en l'espèce, des groupements communaux et fédérations départementales chargés, sous le contrôle de l'administration, d'assurer la protection des productions agricoles contre les parasites et les nuisibles, sont des personnes de droit privé. Ces personnes privées peuvent être investies de missions de SP et de PPP, et ainsi prendre des actes administratifs.

TC Peschaud 7 juillet 1980 : confirme le cumul des critères. Association chargée par convention avec la FFF de la gestion du football professionnel et de l'organisation des championnats de France.
*« Considérant que cette **décision prise pour l'exécution du service public et dans l'exercice de prérogatives de puissance publique** revêt donc le **caractère d'une décision administrative** et que le recours dirigé contre elle ressortit à la **compétence des juridictions de l'ordre administratif** ».*

(!) tous les actes pris pour le fonctionnement interne du service public ou les rapports entre l'organisme et son personnel relèvent du droit privé.

2) La gestion d'un SPIC

Seuls seront administratifs les **actes de nature réglementaire portant sur l'organisation du service**.

- ⇒ Il faut distinguer **organisation interne** ≠ **organisation du service public lui-même** : pour déterminer si l'acte porte ou non sur l'organisation du service, on peut s'attacher à rechercher s'il présente un caractère réglementaire.

TC 1968 Epoux Barbier : la juridiction administrative est compétente pour juger de la légalité des règlements émanant du Conseil d'administration de la compagnie Air-France : ces règlements touchent à l'organisation du SP et présentent donc un caractère administratif.

- ⇒ Caractère réglementaire du statut du personnel d'Air-France dont les conditions de travail ne sont pas fixées par voie de convention collective.

II./ LA DISTINCTION DES ACTES REGLEMENTAIRES ET NON REGLEMENTAIRES

On peut distinguer de manière générale l'acte réglementaire et l'acte non-réglementaire par le degré d'abstraction respective de ces actes :

A. – Les actes réglementaires

Acte réglementaire : décision administrative à portée générale et impersonnelle. Trois hypothèses conduisant à la nature réglementaire d'un acte administratif :

- ✓ Un acte édictant des règles de portée générale (*ne s'applique pas à des cas particuliers*) et à caractère impersonnel (*ne vise pas des personnes identifiées*). **CE 2017 Sté anonyme de gestion de stocks de sécurité** pour un exemple ;
- ✓ Un acte ayant pour objet l'organisation même du service public : **TC 1968 Epoux Barbier** ;
- ✓ Un acte touchant un acte réglementaire est également réglementaire :
 - refus de prendre un acte réglementaire : **CE Richard 1973**

- décision abrogeant un acte réglementaire : **CE Amoros 1970**
- décision refusant d'abroger un acte réglementaire : **CE Delpech 2001**

B. – Les actes non réglementaires

Acte non réglementaire : acte qui se contente de concrétiser une règle existante en prévoyant son application à un cas donné.

⇒ Au caractère abstrait de l'acte réglementaire, on peut donc opposer le caractère concret de l'acte non réglementaire, la particularité de son objet.

Deux types d'actes non réglementaires :

- Les actes individuels : actes déployant des effets personnels ; qui édicte une norme ayant un destinataire nommément identifié (permis de conduire ; attribution d'une bourse). L'acte individuel confère des droits et/ou des obligations à un ou plusieurs individus identifiés
 - ⇒ Un acte individuel peut avoir plusieurs destinataires, le seul critère étant l'identification de ses destinataires. Par exemple délibération d'un jury, dans ce cas l'acte individuel est collectif.
- Les décisions d'espèce : actes ne déployant pas d'effet personnel, l'acte est impersonnel, il n'est donc pas individuel mais il procède bien à l'application d'une règle préexistante à un cas particulier : il n'est donc pas réglementaire : **CE 2 novembre 2005 Association coordination des syndicats de marais de la baie d'Aiguillon** : classement d'un site Natura 2000.

III./ LE CARACTERE EXECUTOIRE DES ACTES ADMINISTRATIFS

L'acte administratif est **exécutoire** : ce caractère est une « *règle fondamentale du droit public* » (**CE 2 juillet 1982 Huglo**) et signifie que l'acte s'exécute d'office, s'impose de lui-même aux administrés sans que l'administration n'ait besoin de réclamer l'intervention du juge.

⇒ Cette prérogative est appelée **privilège du préalable** (**CE 30 mai 1913 Préfet de l'Eure**). Ainsi, les décisions de l'administration, qui sont présumées légales, s'appliquent à leur destinataire préalablement à toute intervention du juge et sans que l'administration ne réclame cette intervention du juge.

Ainsi, même si les administrés estiment que l'acte est illégal, ils ne peuvent se prévaloir de cet argument pour ne pas exécuter l'acte. De la même manière, l'acte continue en principe à s'exécuter en cas de recours devant le juge administratif.