

Les sujétions exorbitantes du droit commun  
en droit administratif

*L'administration sous la contrainte*

© L'Harmattan, 2000  
ISBN : 2-7384-8891-9

Valérie DUFAU

Les sujétions exorbitantes du droit commun  
en droit administratif

*L'administration sous la contrainte*

**L'Harmattan**  
5-7, rue de l'École Polytechnique  
75005 Paris - FRANCE

**L'Harmattan Inc.**  
55, rue Saint-Jacques  
Montréal (Qc) - CANADA H2Y 1K9

**Collection Logiques Juridiques**  
*dirigée par Gérard MARCOU*

Le droit n'est pas seulement un savoir, il est d'abord un ensemble de rapports et pratiques que l'on rencontre dans presque toutes les formes de sociétés. C'est pourquoi il a toujours donné lieu à la fois à une littérature de juristes professionnels, produisant le savoir juridique, et à une littérature sur le droit, produite par des philosophes, des sociologues ou des économistes notamment.

Parce que le domaine du droit s'étend sans cesse et rend de plus en plus souvent nécessaire le recours au savoir juridique spécialisé, même dans des matières où il n'avait jadis qu'une importance secondaire, les ouvrages juridiques à caractère professionnel ou pédagogique dominant l'édition, et ils tendent à réduire la recherche en droit à sa seule dimension positive. A l'inverse de cette tendance, la collection « Logiques juridiques » des Éditions L'Harmattan est ouverte à toutes les approches du droit. Tout en publiant aussi des ouvrages à vocation professionnelle ou pédagogique, elle se fixe avant tout pour but de contribuer à la publication et à la diffusion des recherches en droit, ainsi qu'au dialogue scientifique sur le droit. Comme son nom l'indique, elle se veut plurielle.

**Dernières parutions**

GAROT Marie José, *La citoyenneté de l'Union européenne*, 1999.

SATCHIVI Francis Amakoué A., *Les sujets de droit*, 1999.

LEVIS Danièle, *Terre des hommes du grand Océan*, 1999.

LASCOMBE Michel, *Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, 1999.

BERGUIN Francis, *Le fonctionnaire expatrié*, 1999.

HOURQUEBIE Fabrice, *Les organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux. Les cas français et allemands*, 1999.

LAURENT Marie-Line, *Les emplois-jeunes : nouveaux contractuels de l'administration*, 1999.

Alette HEYMANN-DOAT, *Génétique et droits de l'homme*, 1999.

Vigile PACE, *L'organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, 1999.

Raymond COULON, *Des droits de l'homme en peau de chagrin*, 2000.

Armand MBARGA, *L'indemnisation publique des victimes d'infractions*, 1999.

## SOMMAIRE

### - Introduction

#### Première partie

### **IDENTIFICATION DES SUJÉTIONS EXORBITANTES DU DROIT COMMUN**

#### Chapitre I - **Sujétions et compétence des agents publics**

- S. I - Les sujétions; conséquence obligée de la notion de compétence des agents publics
- S. II - Les applications du principe; les agents publics ne sont pas maîtres de leur compétence

#### Chapitre II - **Sujétions et statut de l'activité administrative**

- S. I - La place de la sujétion exorbitante du droit commun dans le droit des services publics
- S. II - Les sujétions applicables à l'ensemble des services publics
- S. III - Les sujétions spécifiques à certains services publics

#### Chapitre III - **Sujétions et moyens d'action de l'administration**

- S. I - Les atteintes à la liberté contractuelle en droit administratif
- S. II - Les restrictions à l'exercice du droit de propriété des personnes publiques
- S. III - Sujétions et moyens en personnel

#### Chapitre IV - **Sujétions et activités administratives dommageables**

- S. I - L'étendue du domaine de la responsabilité sans faute
- S. II - L'imputation à l'Administration des fautes des agents publics
- Conclusion de la première partie

#### Deuxième partie

### **RÔLE DES SUJÉTIONS EXORBITANTES DU DROIT COMMUN**

#### Chapitre I - **L'octroi de garanties**

- S. I - Les garanties au profit des administrés
- S. II - Les garanties au profit des agents publics
- S. III - Les garanties au profit des cocontractants de l'Administration

#### Chapitre II - **L'intérêt du service public**

- S. I - La détermination des règles d'organisation et de fonctionnement des services publics
- S. II - La protection des services publics

#### Chapitre III - **La protection de l'ordre public**

- S. I - La spécificité de la mission
- S. II - La complexité de la mission
- Conclusion de la seconde partie

#### - **Conclusion générale**

Cet ouvrage a été rédigé à partir d'une thèse de Doctorat en droit public soutenue le 22 septembre 1998 à l'Université de Paris II.

## PRINCIPALES ABREVIATIONS

AJDA : Actualité juridique de droit administratif  
AJPI : Actualité juridique de la propriété immobilière  
Al. : alinea  
Arch. de phil. du droit : Archives de philosophie du droit  
Art. : article  
Bull. civ. : Bulletin des arrêts de la Cour de cassation  
CAA : Cour administrative d'appel  
Cass. civ. : Cour de cassation, chambre civile  
Cass. req. : Cour de Cassation, chambre des requêtes  
CC : Conseil Constitutionnel  
CE : Conseil d'Etat  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
Chro. : chronique  
CJCE : Cour de justice des communautés européennes  
C. : Code  
CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz  
Concl. : conclusions  
D. : Recueil Dalloz-Sirey (depuis 1965)  
DA : droit administratif  
DC : Dalloz critique  
DH : Dalloz hebdomadaire  
DP : Dalloz périodique  
Dr. soc. : Droit social  
éd. : édition  
EDCE : Etudes et documents du Conseil d'Etat  
Gaz. Pal. : Gazette du Palais  
Ibid. : ibidem (même ouvrage que la note précédente)  
IR : Informations rapides (Recueil Dalloz)  
J.-Cl. Adm. : Juris-classeur administratif  
JCP éd. G ou N : Juris-Classeurs périodique (Semaine juridique)  
JO : Journal officiel  
LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence  
LPA : Les petites affiches  
Mél. : Mélanges  
Mon. TP : Moniteur des travaux publics et du bâtiment  
Obs. : observations  
Op. cit. : opere citato (ouvrage précédemment cité)  
p., pp. : page, pages  
précit. : précité  
PUF : Presses Universitaires de France  
Quot. Jur. : Quotidien Juridique- Journal spécial des sociétés  
RA : La revue administrative  
RDP : Revue du droit public et de la science politique  
Rec. : Recueil Lebon (recueil des décisions du Conseil d'Etat)

Rec. CC : Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel  
Rép. : répertoire  
RFDA : Revue française de droit administratif  
RFDC : Revue française de droit constitutionnel  
RISA : Revue internationale des sciences administratives  
RTDC : Revue trimestrielle de droit civil  
S. : Recueil Sirey  
Som. com. : sommaires commentés (Recueil Dalloz)  
T. : Tables du Recueil Lebon  
t. : tome  
TA : Tribunal administratif  
TC : Tribunal des Conflits  
TGI : Tribunal de grande instance  
Th. : thèse  
Trib. Civ. : Tribunal Civil

*« ... La cause et la fin sont dans l'ombre;  
Rien n'est sûr que le poids, la figure et le nombre,  
Nous allons conquérir un chiffre seulement;  
Ils sont loin les songeurs de Millet et d'Elée,  
Qui, pour vaincre en un jour tout l'inconnu d'emblée,  
Tentaient sur l'univers un fol embrassement !*

*Nous ne nous flattons plus comme ces vieux athlètes,  
De forcer, sans flambeau, les ténèbres complètes,  
Pour saisir à tâtons ce monstre corps à corps;  
Il nous suffit, à nous, devant le sphinx énorme,  
D'éclairer prudemment de point en point sa forme,  
Et d'en lier les traits par de justes accords ».*

Sully-Prudhomme; *Le Zénith.*



## INTRODUCTION

L'Administration entretient avec les administrés deux types de rapports : dans certains cas, elle se trouve placée dans la même situation que les administrés; elle est soumise aux mêmes droits et aux mêmes obligations. Dans cette situation elle utilise les procédés du droit commun -tel que le contrat du Code civil fondé sur le libre consentement et l'égalité des parties- et par voie de conséquence, elle est régie par le même droit que les simples particuliers, c'est-à-dire par le droit privé réputé "commun".

Mais la plupart du temps, les relations entre l'Administration et les administrés sont fondamentalement inégalitaires et relèvent d'un droit spécial, dérogatoire au droit commun : le droit administratif *stricto sensu* caractérisé par des dérogations "extrêmes" et opposées. C'est dans ce cadre qu'on peut poser la question des règles de droit en termes de conflits : l'exercice de prérogatives étendues d'un côté, la soumission à des restrictions de droits de l'autre.

Ainsi, nombreuses sont les règles du droit administratif qui confèrent à l'Administration dite "la puissance publique" une situation privilégiée, en lui attribuant des prérogatives et notamment des pouvoirs de contrainte -juridique et matérielle- exorbitants du droit commun. Les personnes publiques apparaissent alors investies de droits très étendus, nettement supérieurs à ceux dont disposent les simples particuliers.

Cependant le droit administratif ne comporte pas uniquement des privilèges pour l'Administration. Il fait peser sur celle-ci des obligations spéciales que ne comporte pas le droit privé en sorte que l'Administration se trouve privée des droits qui sont reconnus aux simples particuliers; dans ce contexte on parle de sujétions exorbitantes du droit commun. Comme on le verra, le droit administratif français en offre de très nombreux exemples car les personnes publiques sont en certaines occasions et sous certaines conditions obligées d'accomplir des actes juridiques ou matériels, d'observer un comportement déterminé, de fournir des prestations. Ces obligations particulières sont beaucoup plus contraignantes que celles que le droit privé fait peser sur les particuliers. C'est pourquoi il arrive que les administrations essaient d'y échapper en ayant recours aux procédés du droit privé. Ainsi s'explique la transformation de services administratifs en services industriels et commerciaux et l'existence de pseudo-institutions privées pour gérer des services publics, précisément parce qu'elles obéissent à un régime plus souple.

Dès lors on se heurte à diverses questions; quel est le degré d'obligation qui peut ou doit être imposé aux personnes publiques ? comment concilier la traditionnelle idée de toute-puissance de l'Administration avec sa limitation par des exigences exorbitantes du droit commun ? Comment expliquer que celle-ci puisse être soumise à des obligations qui ne s'imposent pas aux simples particuliers alors qu'il ne saurait être question d'imposer à l'Administration l'observation de contraintes qui auraient pour effet d'endiguer l'action administrative ?<sup>1</sup>

Le droit administratif est présumé être essentiellement un droit de prérogatives. L'objet de cette thèse est de réfuter cette présomption. L'existence irréductible et la place considérable occupée par les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif devra être prouvée et justifiée. En effet, dans toutes les situations juridiques dérogoratoires au droit privé où l'Administration est impliquée, apparaît à un point quelconque une sujétion exorbitante du droit commun qui vient s'opposer ou se juxtaposer aux prérogatives. Par ailleurs et parce que les choses ne peuvent pas aller autrement, les deux institutions coexistent.

L'intérêt d'une telle étude apparaît si on a présente à l'esprit la présentation classique du droit administratif telle qu'elle ressort des ouvrages et de la jurisprudence. D'une manière générale, en vertu d'une sorte de "hiérarchie protocolaire", on a tendance à voir dans les prérogatives de puissance publique la caractéristique fondamentale du droit administratif.<sup>2</sup> Or, cette présentation est en partie fautive car d'un point de vue formel, il existe en droit administratif d'autres procédés juridiques que les prérogatives; ce sont les sujétions exorbitantes du droit commun et celles-ci en dépit du fait qu'elles ne paraissent pas s'accorder avec les premières, sont présentes dans les matières essentielles du droit administratif. Ces sujétions n'ont -à notre connaissance- jamais fait l'objet d'une étude d'ensemble alors qu'on possède depuis longtemps de nombreux écrits sur les prérogatives de puissance publique.<sup>3</sup>

---

1 Larnaude a rapporté comment les souverains avaient leurs actes réglés de manière pointilleuse; «On se rappelle la lamentable histoire de cette reine espagnole dont l'observation d'un protocole implacable causa la mort. Ce protocole déterminait minutieusement les dames de la Cour qui pouvaient l'habiller ou la déshabiller. Un jour, le feu prit à ses vêtements, et la dame chargée de lui enlever son costume n'étant pas là, personne n'osa la toucher : on la laissa brûler »; Le droit public, sa conception, sa méthode, in, Les méthodes juridiques; Etudes Economiques et Sociales XIII, p. 46.

2 « Le soupçon de privilège pèse depuis toujours sur le droit administratif : en tant que droit spécial, ne permet-il pas à l'Administration de bénéficier d'un régime de faveur et d'échapper au contrôle du juge ordinaire ? Et des notions telles que "puissance publique", "prérogatives exorbitantes" ou "pouvoir discrétionnaire" ne marquent-elles pas l'inégalité foncière de situation qu'il établit entre l'administration et l'administré ? Non seulement l'idée de privilège paraît inhérente à l'existence même du droit administratif, mais encore il ne ferait que renforcer la suprématie administrative en l'exprimant en termes de prérogatives juridiques »; J. Chevallier, Le droit administratif, droit de privilèges ? Pouvoirs 1988, n°46, p. 57.

3 Entre autres; F. Moderne, Recherches sur la Puissance publique et ses prérogatives, thèse Bordeaux 1960; M. Rousset, L'idée de puissance publique en droit administratif, thèse Grenoble 1960; G. Dupuis, Les privilèges de l'Administration, thèse Paris, dact. 1962.

En 1953, le professeur Rivero -dans un article resté célèbre<sup>1</sup> notait que les sujétions constituent « *une matière moins explorée* » que les prérogatives, mais que les exemples relevés « *permettent de penser que l'exploration en peut être féconde* ». Mais depuis cette date, la réflexion incitative du professeur Rivero n'a guère suscité de recherches approfondies; sauf exception<sup>2</sup>, quelques auteurs ont abordé le sujet de manière incidente.<sup>3</sup> C'est ainsi que le professeur de Corail<sup>4</sup> a fait remarquer que « *la doctrine, après avoir été impressionnée par l'existence de privilèges ou de pouvoirs exorbitants, a découvert, peut être trop tardivement, la présence de devoirs eux-mêmes spécifiques et adaptés à la finalité des services publics* ».

A l'heure actuelle, même si on constate une certaine "remise en ordre" dans l'exposé du droit administratif par la doctrine, dans l'ensemble il est très peu question de sujétions exorbitantes du droit commun et lorsqu'on en parle, c'est la plupart du temps un peu à la manière d'une réalité qui serait subie. Aussi les sujétions exorbitantes du droit commun sont-elles admises obscurément dans les ouvrages de droit administratif général. Il résulte de cela que la conception aussi étroite qu'archaïque du droit administratif qui tient à l'énoncé de la seule prérogative demeure. Or le droit administratif est à l'égard des moyens d'action, mixte; il n'est fondé qu'en partie sur la prérogative. Par conséquent l'idée selon laquelle le droit administratif est un droit de prérogatives de puissance publique doit être rectifiée et les sujétions exorbitantes du droit commun pleinement intégrées dans la discipline.

Encore convient-il de préciser ce qui n'entre pas dans le cadre de l'étude : tout d'abord le sujet ne consiste pas en une pure étude comparative du droit administratif et du droit privé.

Certes le droit administratif est un droit d'exception, dérogoratoire au droit privé et il ne peut se définir que par rapport à ce dernier.<sup>5</sup> Pourtant, étudier le droit administratif ne nécessite pas une comparaison constante avec le droit privé. Le sujet de la thèse étant un sujet de droit administratif à part entière, il ne s'agit pas d'envisager simultanément les obligations du droit administratif et celles du

---

1 *Existe-t'il un critère du droit administratif ?* RDP 1953, p. 279.

2 V. infra.

3 Le professeur Linotte notamment, fait état de l'existence des sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif dans sa thèse consacrée à la notion d'intérêt général; il invoque la théorie de l'imprévision, l'institution du concours et arrive à cette conclusion; "*les sujétions de l'administration sont édictées exclusivement en vue de l'intérêt général*"; Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français, thèse Bordeaux I, 1975, pp. 140 et suiv.

4 *Réflexions sur la conception juridique de la faute du service public. De l'utilité du recours aux notions d'obligation et d'activité administrative*; in, Mél. J. Hadjidas, Le Pirée, 1989, p. 321.

5 Cf. sur ce point, J. Rivero pour qui « c'est là une vérité historique »; op. cit. p. 294. Pour un avis contraire, voir FP. Benoît; « *Ni l'histoire, ni le droit positif, ni la raison ne permettent de considérer que le droit civil a ou pourrait avoir le caractère d'un droit commun. Le droit administratif n'est donc pas un droit d'exception par rapport au droit civil, et il n'est même pas concevable qu'il le soit. Ce sont là deux branches du droit différentes, autonomes l'une par rapport à l'autre, et entre lesquelles il n'y a ni filiation, ni subordination, ni indépendance* »; Le droit administratif français, D. 1968, p. 67. Mais il n'y a pas lieu de prendre parti ici sur la légitimité sur droit administratif conçu comme un droit dérogoratoire au droit commun.

droit privé. Plus que la nature même des procédés utilisés, c'est le régime exorbitant du droit commun de ces règles spéciales qui importe. Il conviendra néanmoins de rappeler quelle est pour chaque domaine considéré la situation du droit commun dans ses grands principes traditionnels; ce qui permettra d'établir un "état des lieux" et par là-même de prendre conscience de l'originalité de la sujétion et de son degré de spécificité.

En effet, en raison de l'autonomie du droit administratif affirmée depuis l'arrêt du Tribunal des Conflits du 8 février 1873, *Blanco*<sup>1</sup>, à l'instar des prérogatives de puissance publique, certaines sujétions ne constituent pas de simples dérogations au droit commun; elles correspondent à des "règles spéciales" -pour reprendre l'expression de l'arrêt *Blanco*- qui répondent aux nécessités propres de l'action administrative.

On doit aussi préciser que notre but n'est pas de réfuter l'existence des prérogatives de puissance publique mais de découvrir et décrire les sujétions exorbitantes du droit commun. Il n'est donc pas question de tenter de réformer les principes de base du droit administratif français en "proposant" les sujétions à leur place.

Plus simplement, on verra que dans certains cas l'importance des prérogatives doit être relativisée car prérogatives et sujétions sont liées si étroitement au cours d'une même opération qu'on ne voit pas facilement où commencent et où finissent les prérogatives. Aussi, il importe de faire apparaître distinctement les sujétions par rapport à ces dernières et ce, même si la mise en œuvre du critère de cette distinction est délicate.

Mais en aucun cas il ne s'agit de démontrer que le droit administratif est en réalité un droit de soumission intégral et que les prérogatives de puissance publique n'existent pas. Une telle démonstration serait tout-à-la fois excessive, illogique et ne correspondrait pas à la réalité.<sup>2</sup>

L'exposé du droit administratif qui repose sur les prérogatives demeure nécessaire. Il garde toute sa valeur s'il est remis à sa place mais il ne permet pas de rendre compte de la totalité des dérogations au droit commun. C'est la raison pour laquelle, bien loin de réduire à néant l'existence des prérogatives, on se contentera dans certains cas de les isoler pour les neutraliser, faute de quoi elles peuvent aboutir à fausser l'analyse de certains actes administratifs.<sup>3</sup>

---

1 TC 8 février 1873, D. 1873. III. 17, concl. David; S. 1873. III. 153.

2 Lorsqu'une personne publique décide une expropriation, cette décision n'est jamais pour elle qu'une simple faculté qui s'analyse certainement en une prérogative de puissance publique puisqu'elle consiste en une dépossession forcée : un propriétaire est contraint d'abandonner son bien à l'Administration. Dans ces conditions, l'expropriation apparaît comme l'expression de la suprématie juridique de l'Administration.

Il faut toutefois ajouter que le droit de l'expropriation interdit à la personne publique expropriante, après l'intervention de l'ordonnance d'expropriation, de renoncer au bénéfice du transfert de propriété. L'interdiction de renoncer naît de la mise en œuvre d'une prérogative de puissance publique; CE 19 novembre 1993, *Scherrer*; AJDA mars 1994, note Hostiou, p. 252. Sur l'expropriation, voir JP. Lebreton; *Droit de l'urbanisme*; PUF 1993, p. 307.

3 V. infra et notamment les développements dans la section consacrée aux restrictions à l'exercice du droit de propriété, sur la manière dont le commissaire du gouvernement Bacquet passe des faits qu'il rapporte, aux conclusions qu'il en tire sur l'arrêt, *Association "Des amis des chemins de ronde"*.

En sens inverse le professeur Benoît estime<sup>1</sup> : « *En réalité, le droit administratif n'est pas un droit de privilèges; c'est un droit de soumission... Depuis que cette soumission est devenue totale, les autorités administratives ne peuvent plus agir sans que la loi les y autorise. Même en ce cas, l'idée de privilège demeure fondamentalement fausse. Bien loin d'instaurer des privilèges, la nécessité qu'une loi intervienne pour accorder une compétence est au contraire la marque même de la soumission* ».

Certes le développement de l'Etat de droit conduit à soumettre l'Administration à de nombreuses obligations. Parmi les plus récentes, on citera d'une part, les dispositions de la loi du 8 février 1995 relatives à l'exécution des décisions juridictionnelles administratives et qui accordent au juge un pouvoir d'injonction assorti éventuellement d'astreinte<sup>2</sup> et d'autre part, l'extension de la répression pénale aux personnes publiques à la faveur de l'article 111-5 du nouveau Code pénal.<sup>3</sup> Si ces dispositions marquent un certain déclin des prérogatives de l'Administration; elles ne constituent pas pour autant et en tant que telles des sujétions exorbitantes du droit commun.

La soumission des personnes publiques à la loi n'est pas en soi spéciale, dérogatoire au droit privé puisque le principe de l'Etat de droit veut que toute personne quelle que soit sa nature, soit soumise à la loi. C'est le contenu de la norme et plus précisément le degré de contrainte que cette norme énonce par rapport au droit privé, qui implique la soumission. Ainsi qu'on le verra, la réglementation de l'exercice des compétences est poussée à un tel degré par rapport à la capacité des particuliers qu'elle atteste la sujétion.

En outre, étant donné que le sujet n'est pas un sujet de science administrative, cette étude n'a pas pour but pratique à travers l'étude des sujétions la recherche des conditions du meilleur fonctionnement de l'Administration. Il ne s'agit pas tant de rechercher quel est le meilleur régime applicable à l'Administration et spécialement par quel moyen, -la prérogative ou la sujétion- telle fin d'intérêt général peut être la plus sûrement atteinte. Ce qui compte surtout c'est exposer, interpréter et commenter les règles de droit tant en elles-mêmes que dans leur fonction.

Notre recherche couvrira les chapitres traditionnels du droit administratif et notamment ceux qui concernent les moyens d'action de l'Administration; les moyens en personnel, les moyens matériels, les moyens juridiques... Nous laisserons de côté les moyens financiers car le régime des deniers publics fait l'objet d'une autre discipline : les finances publiques. En tout état de cause, l'étude n'a pas la prétention d'être complète; on s'efforcera de donner un échantillon suffisamment représentatif des sujétions.

---

1 *Le droit administratif français*, D. 1968, p. 76.

2 Loi n°95-125; JO 9 février 1995, p. 2175. Sur cette loi, voir notamment l'étude d'E. Picard; *La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, JCP 1995, Ed. G, n°16-17, I, 3840.

3 Selon cet article; « Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis ». Voir par ailleurs, F. Gartner; *L'extension de la répression pénale aux personnes publiques*, RFDA janv.-févr. 1994, p. 126.

Historiquement le droit administratif français a d'abord été conçu exclusivement comme un droit de prérogatives. On peut donc considérer l'idée de sujétion comme une idée jeune. Mais on ne peut éviter de se demander : Pourquoi la sujétion exorbitante du droit commun, procédé si ancien et si usuel chez les personnes publiques passe pour ainsi dire inaperçu et pourquoi en lisant la plupart des manuels de droit administratif on n'y rencontre l'exposé d'une seule espèce de moyen juridique, celui que tout le monde connaît : la prérogative ?

Une telle manière de concevoir le droit administratif ne s'inscrit pas dans une démarche scientifique et juridique c'est-à-dire dans une logique de recherche de la réalité, de l'exacte correspondance avec le droit positif jurisprudentiel.

L'existence d'une limitation exorbitante du droit commun n'est pas apparente chez les auteurs dits classiques qui ne conçoivent pas d'autres procédés de droit mis à la disposition de l'Administration que les prérogatives. L'existence de sujétions s'exerçant au détriment de l'Administration semble réfuter sa puissance et partant, la conception traditionnelle du droit administratif. C'est ainsi que la question des sujétions n'a presque jamais été entrevue; celles-ci sont considérées comme des exceptions. En réalité l'existence d'obligations particulières a été découverte très tôt, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle; c'est leur mise en valeur qui a été tardive.

### **L'intuition initiale de Christophle au XIX<sup>e</sup> siècle**

Il est coutumier d'attribuer la paternité de l'idée de sujétion exorbitante du droit commun au professeur J. Rivero<sup>1</sup>, mais c'est chez un auteur du XIX<sup>e</sup> siècle qu'on peut faire remonter l'origine de l'idée-même de sujétion exorbitante du droit commun en droit administratif. En 1862, A. Christophle qui expose le régime de responsabilité en matière de dommages de travaux publics remarque<sup>2</sup> très simplement et très adéquatement à la jurisprudence; « *Loin de pouvoir invoquer des privilèges particuliers, l'Administration lorsqu'elle lèse des intérêts privés, est soumise à des obligations plus strictes* ». <sup>3</sup>

Cette information même incomplète et simplement esquissée<sup>4</sup>, paraît plus enrichissante pour la compréhension des règles du droit administratif que la seule réflexion sur les prérogatives de puissance publique, et cela d'autant plus qu'elle s'inscrit à contre-courant du principe d'irresponsabilité de

---

1 Notamment, D. Linotte; thèse précit. p. 141; M. Rousset, thèse précit. p. 123.

2 La réflexion d'Albert Christophle sera reprise par Romieu dans ses conclusions sur l'arrêt *Cames*; v. les développements concernant l'application du régime de la responsabilité sans faute (chapitre IV).

3 *Traité théorique et pratique des travaux publics*, T. II, p. 175.

4 Bien entendu les réflexions du professeur Rivero au sujet des sujétions exorbitantes du droit commun dépassent sans comparaison possible celles de Christophle; il n'empêche que l'ébauche de ce dernier n'est pas sans intérêt.

l'Administration en vigueur à cette époque.<sup>1</sup>

Par ailleurs, on ne peut que constater la quasi-vacuité de l'idée de sujétion dans la doctrine la plus autorisée. On veut parler ici de l'Ecole de la puissance publique et de l'Ecole du service public.

Dans la préface de son précis, Hauriou semble établir une identité entre le droit administratif et les prérogatives. Il présente le droit administratif exclusivement comme un droit de privilèges; « *Alors que le droit civil est fondé sur l'égalité, le droit administratif l'est sur la prérogative* ».

Il définit la discipline comme « cette branche du droit public qui règle l'organisation et l'activité, à la fois juridique et technique des administrations publiques, y compris l'exercice de leurs prérogatives ».<sup>2</sup> L'activité de l'Administration s'accompagne donc de prérogatives ou "droits de puissance publique" qui sont la marque même de ce pouvoir.<sup>3</sup> « *C'est donc moins la spécificité des buts poursuivis par les personnes publiques que la consistance propre de ses moyens d'action qui a justifié la construction d'un droit administratif autonome* ».<sup>4</sup>

Hauriou n'oublie pas de mentionner les "droits de personne privée"<sup>5</sup>, mais ce qu'il met surtout en relief au profit des personnes publiques, ce sont les "droits de puissance publique". Essentiellement, il ne retient donc que l'un des deux moyens d'action de l'Administration. L'existence de sujétions est passée sous silence.

Une telle présentation du droit administratif qui repose exclusivement sur la prérogative est impuissante à rendre compte de la plupart des grands principes comme l'inaliénabilité ou la théorie de l'imprévision puisqu'en ces domaines, on ne peut soutenir que la prérogative est immédiate. De la part de cet auteur, il s'agit donc plus d'affirmations expéditives que d'une démonstration précise révélant une analyse objective fidèle aux données du droit positif.

---

1 V. infra le chapitre sur *L'application du régime de la responsabilité sans faute*.

2 *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey 1925, préface, pp. V et 13.

3 Dans le même sens, on lit dans le rapport du Conseil d'Etat pour l'année 1994; « *L'Administration est durablement apparue dans la théorie juridique française comme dépositaire de la souveraineté, et, à ce titre, titulaire de prérogatives de puissance publique. C'est sur le fondement de cette théorie juridique que s'est originellement construit le droit administratif, droit de la puissance publique, dont les différentes catégories d'interventions, pensées comme irréductibles à l'action des personnes privées, ne pouvaient dès lors qu'être soustraites au droit commun et au juge de droit commun* »; EDCE 1994, p. 115.

4 M. Hauriou; *Précis élémentaire de droit administratif*, 11<sup>e</sup> éd. p. VII; J. Chevallier; *Le fondement idéologique du droit administratif français*, PUF 1979, p. 113.

5 Les droits de puissance publique se justifient par "des considérations particulièrement pressantes d'utilité publique et ont pour caractéristique d'imposer aux citoyens des obligations. Ils ne sont point semblables à ceux des particuliers.

Les droits de personne privée sont semblables à ceux des particuliers que l'on trouve dans le Code civil ou même dans le Code de commerce; ces droits s'exercent dans des matières où l'utilité publique n'est pas au même degré en cause et n'entraînent que des obligations ordinaires"; op. cit. 6<sup>e</sup> éd. 1907, p. 397.

Or, ce qui est paradoxal c'est -comme on le verra-<sup>1</sup> le fait qu'Hauriou a le mérite d'avoir mis en lumière le caractère dérogoaire au droit commun du régime de la domanialité publique et notamment les restrictions de droits qui pèsent sur l'Administration. Pourtant, non seulement l'auteur n'a pas développé cette idée, mais il n'en fait même pas état<sup>2</sup> quand il écrit en préface à son *Précis*<sup>3</sup>: « *Le droit administratif reste un droit de puissance publique, respectant la physionomie véritable de notre régime administratif français, dans lequel la fonction administrative est remplie par un pouvoir dont les prérogatives sont extrêmement apparentes et qu'il s'agit seulement de ramener à des limites qui les rendent juridiques* ». <sup>4</sup>

Avec l'École du service public, l'accent est certes mis sur le fait que l'Administration est là non pas tant pour commander que pour servir. Mais si L. Duguit a bien constaté l'existence d'obligations positives à la charge de l'Etat<sup>5</sup>, celles-ci trop étroites sont insuffisantes pour la compréhension de notre sujet. En réalité Duguit semble avoir une idée plutôt abstraite desdites obligations.

Outre qu'il insiste sur le rôle des personnes publiques, il ne s'agit pas pour lui de savoir si l'Administration est assujettie à des obligations exorbitantes du droit commun. Dans son traité de droit constitutionnel, il constate que l'Etat est débiteur "d'obligations positives" qui trouvent leur fondement dans la doctrine dite "de la solidarité sociale". Selon cette théorie, la règle de droit impose à tous gouvernants et gouvernés, l'obligation de ne rien faire qui soit contraire à la solidarité sociale et de faire tout ce qui est possible pour assurer le développement de cette solidarité. L'Etat se voit donc obligé d'édicter des lois et d'organiser des services publics qui tendent à réaliser cette solidarité sociale; « *Si l'on est d'accord ni sur l'étendue, ni sur le fondement de ces obligations, tout le monde reconnaît qu'elles existent; et les Etats modernes, particulièrement la France, ont par des lois récentes reconnu expressément certaines de ces obligations et organisé des services publics pour en assurer la réalisation* ».

---

1 V. infra; *Les restrictions au droit de propriété*.

2 D'une manière générale, dans la présentation qu'il donne du droit administratif, « la sujétion » ne s'exerce qu'en direction des administrés; « *il faut bien d'ailleurs, que nous soyons en quelque chose les sujets de l'Etat, et il n'y a aucun déshonneur à l'être en fait d'Administration. La sujétion envers l'Administration n'est que la forme moderne de la sujétion envers le Gouvernement; si du moins nous sommes persuadés que la véritable fonction de l'Etat est de nous créer un bon régime de vie par un bon régime administratif centralisé, nous ne nous soumettons que pour notre bien.* »; *Précis de droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd. Sirey, 1907, p. 389. En outre, sous l'arrêt *Prévet* du 8 mars 1901, il déclare au sujet d'un contrat entre l'Administration et une personne privée; « *pour celui qui avait contracté, il y a une sorte de surprise, il est sujet de la puissance publique et comme tel tenu d'obéir* »; S. 1902, III, p. 73.

3 Op. cit. Sirey 1925, p. I.

4 De même pour A. Hauriou; « *Les administrations possèdent pour l'accomplissement de leur mission des droits, exorbitants du droit commun,... Bien plus, elles jouissent pour les exercer de privilèges particuliers...* »; L'utilisation en droit administratif des règles et principes de droit privé; *Mélanges en l'honneur de F. Gény*, t. 3, 1935, p. 92. V. aussi dans le même sens, Aucoc, Laferrière, Berthélémy.

5 *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, Paris 1930, p. 677.

Ces obligations analysées surtout d'un point de vue "politique" n'apparaissent pas comme des obligations juridiques positives et à ce titre sanctionnées. D'ailleurs l'auteur reconnaît; « *On peut bien affirmer le devoir moral de l'Etat de fournir l'assistance, de distribuer l'enseignement, d'assurer du travail; mais on ne peut point donner un fondement juridique à ces obligations* ». <sup>1</sup>

Par conséquent de telles "*obligations*" ne constituent pas des sujétions exorbitantes du droit commun susceptibles de servir de matériaux pour notre recherche; outre le fait que l'auteur ne prévoit pas l'existence de sanctions, Duguit signale ces obligations dans une perspective "constitutionnaliste". On peut faire correspondre celles-ci à la création et à l'organisation des différents ministères au niveau étatique. Il s'agit simplement pour l'Etat d'édicter des lois qui organisent les services publics.

Certes Duguit conçoit le service public comme une fonction obligatoire. Mais il s'agit non pas tant de moyens d'action que d'une mission qui doit être accomplie. <sup>2</sup> L'accent est mis sur le terrain de la finalité. <sup>3</sup> Ainsi les obligations d'assurer l'enseignement primaire neutre et gratuit et l'assistance médicale. Il mentionne même une loi qui se rattache à l'idée que l'Etat est obligé de procurer du travail à tout individu qui veut travailler. <sup>4</sup>

Le doyen Vedel a écrit : « *Le refus presque instinctif de tenir compte de phénomènes regardés comme aberrants par rapport aux théories dominantes est un trait qui se rencontre dans toutes les disciplines scientifiques, même beaucoup plus rigoureuses que le droit. Mais il vient finalement un moment où, à force de se multiplier, les prétendues exceptions ne confirment plus la règle, mais la démentent* ». <sup>5</sup>

Comment expliquer cette déconnexion entre le droit positif et l'attitude de la doctrine traditionnelle qui refuse de concevoir le régime juridique des personnes publiques comme fait d'une juxtaposition de sujétions et de prérogatives, alors que les sujétions exorbitantes du droit commun existaient au moment même où l'on ne concevait l'Administration qu'exclusivement couverte de privilèges ?

Il nous paraît que le droit administratif tel qu'il a été présenté par la doctrine classique n'est pas ce qu'on pouvait ou voulait faire croire, mais ce qui aurait dû être présenté et expliqué. Il faut voir dans les conceptions que l'on se faisait du droit administratif, des conceptions inachevées et transitoires. En effet, si certaines constructions théoriques ne font que passer, des règles de droit classiques demeurent. Dès lors il faut faire la part entre les deux et ne pas en

---

1 Ibid. p. 681.

2 Comme le reconnaît le professeur Chapus, "*pour l'école du service public, les moyens importent peu*"; Droit administratif général, Montchrestien, 9<sup>o</sup>éd., T. 1, n<sup>o</sup>5 p. 3.

3 En outre, la seule idée de prestation à fournir reste trop générale. V. infra; Chapitre II, Les sujétions et les services publics.

4 Traité précit. p. 677 et v. t. 1 p. 100; « *ainsi, s'il y a une puissance publique, elle est un devoir, une fonction et non point un droit* ».

5 A propos du critère du service public; *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE 1954, p. 24.

rester aux premières. On doit constater qu'une sujétion telle l'imprévision considérée comme événementielle lors de sa mise en place -parce qu'apparue à la suite de la désorganisation provoquée par la première guerre mondiale-, subsiste encore de nos jours.

Dans l'ensemble, les prises de position des auteurs sont relatives et circonstancielles. Cela résulte de ce qu'ils étudient le droit administratif à un certain moment, celui où la discipline est exclusivement présentée comme un droit de prérogatives au profit de l'Administration dite "la Puissance Publique".<sup>1</sup> Leur pensée est conditionnée, ils refusent d'intégrer d'autres caractéristiques existantes parce qu'elles se heurtent à leur postulat de départ, à savoir l'existence des seules prérogatives de puissance publique considérées comme la donnée fondamentale du droit administratif. Il semble aussi qu'à l'époque où une telle conception du droit administratif a été formulée, on voulait le caractériser par un critère unique. Les auteurs ont donc "muré" le droit administratif par la prérogative. Or le droit administratif stricto sensu fonctionne sur un mode binaire très simple : les deux dérogations au droit commun qui ne s'excluent nullement l'une l'autre.

On peut aussi ajouter que par rapport aux sujétions, les prérogatives de puissance publique sont à l'égard de ceux auxquels elles s'adressent, souvent plus immédiates, "visibles et même spectaculaires" si l'on songe à la procédure d'expropriation. Dans le même esprit, le procédé de la décision exécutoire qui permet d'imposer des obligations aux administrés unilatéralement, sans le consentement des intéressés reste un des moyens d'action le plus caractéristique et le plus fréquent. Parce que les prérogatives sont évidentes, elles sont le plus souvent mises en vedette. On doit concéder "qu'au premier coup d'œil", on est plus attiré par l'idée de recourir à des pouvoirs extraordinaires du droit commun qu'on peut supposer au surplus, disponibles en permanence.<sup>2</sup>

---

1 « *Ce qui caractérise le régime administratif français, c'est la prérogative qui permet à l'Administration de réaliser ses droits par des moyens qui lui sont propres et qui constituent une des expressions les plus remarquables de la Puissance Publique* »; H. Welter; *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, thèse Nancy 1929, p. 6.

2 Ainsi, pour les auteurs classiques, le droit administratif est un droit de privilèges; c'est l'idée fondamentale qui a été abusivement mise en valeur dès le départ. C'est la raison pour laquelle, on est en droit de se demander ce que signifie cette idée pour ces auteurs; si on considère la question d'un point de vue historique et relatif, on sait qu'au début du siècle, on tenait absolument à mettre en relief la puissance et les privilèges exorbitants de l'Etat et de ses démembrements. Dès lors, on pourrait se contenter de dire : c'est l'époque qui le voulait. Mais le comportement de ces auteurs pourrait aussi s'expliquer si on se place d'un point de vue "psychanalytique" -il s'agit en réalité d'une simple réflexion sur la réflexion- il faudrait alors examiner :

- le besoin de recourir à l'unité d'explication par un seul caractère;
- l'idée de puissance, de privilège qui peut s'analyser comme une volonté de dominer les autres;
- la circonstance que ces auteurs -hormis Christophle- étaient des professeurs. Or, selon la formule de Bachelard; "qui enseigne, commande".
- On pourrait aussi faire état d'un autre élément illustré par la boutade irrévérencieuse selon laquelle les grands hommes seraient utiles à la science dans la première moitié de leur vie, nuisibles dans la seconde moitié. Il s'agit en l'occurrence de l'esprit conservateur du droit, et un tel état d'esprit ne déclenche pas de recherches nouvelles et dynamiques dans la mesure où ces auteurs préfèrent ce qui confirme leur doctrine que ce qui la contredit. Alors qu'une pensée anxieuse va se méfier et réclamer plus de précisions.

"Les dispositions juridiques entraînant pour l'Administration des sujétions exorbitantes du droit commun ont été découvertes bien après les prérogatives" remarque le professeur Linotte.<sup>1</sup>

En réalité il est préférable d'écrire : les sujétions exorbitantes du droit commun sont en droit administratif très anciennes et vraisemblablement concomitantes des prérogatives mais la reconnaissance de leur existence par la doctrine s'est faite tardivement.

Si on se réfère à la jurisprudence, on constate en revanche que les sujétions exorbitantes du droit commun ont existé dès la formation du droit public, ce qui tend à démontrer que la conception du droit administratif en tant que droit de prérogatives est purement doctrinale. On en veut pour exemple la règle de l'inaliénabilité et la théorie de l'imprévision.<sup>2</sup>

Comme on le verra, dans la France médiévale, bien avant<sup>3</sup> l'édit de Moulins de 1566, le principe de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne est posé dès le XIII<sup>e</sup> siècle.<sup>4</sup>

En matière contractuelle, l'arrêt du 30 mars 1916, *Cie générale d'éclairage de Bordeaux c/Ville de Bordeaux*<sup>5</sup> est censé inaugurer la théorie de l'imprévision. On trouve cependant un certain nombre d'arrêts précurseurs intervenus cent ans auparavant.<sup>6</sup> Ces arrêts qui ne mentionnent pas explicitement la théorie de l'imprévision sont pourtant très proches de celle-ci dans la mesure où les circonstances exceptionnelles rencontrées par le cocontractant de l'Administration et qui ont bouleversé l'économie et l'exécution du contrat ne résultent pas d'un fait de celle-ci. Ainsi dans une décision du 1<sup>er</sup> mai 1816, *Ministre de la guerre c/Collas*<sup>7</sup>, le juge a considéré « qu'il faut maintenir un marché de fourniture passé par le Conseil d'administration des Invalides, et régulièrement consenti par le ministre de la guerre, lors même qu'il serait plus onéreux, si rien n'établit qu'il y a eu vol ou fraude ».<sup>8</sup>

---

- quoi qu'il en soit, des prérogatives qu'on éprouve le besoin de réaffirmer constamment peuvent être vues comme le signe de sujétions latentes.

1 D. Linotte, thèse précit. p. 146.

2 Ces deux sujétions seront étudiées plus avant.

3 V. sur ce point, G. Leyte; *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XII- XV<sup>e</sup> siècle)*, thèse Paris 2, 1993.

4 Simultanément en 1296, s'impose le principe de l'imprescriptibilité du domaine; Cf. JL. Mestre; *Introduction historique au droit administratif français*, PUF 1985, p. 132.

5 Rec. p. 125, concl. Chardenet.

6 Dans des thèses anciennes sur l'imprévision, les auteurs s'emploient à cette recherche. Ainsi P. Saint-Marc écrit; « On va voir tout de suite que la question n'est pas d'hier »; De l'imprévision dans les contrats administratifs, 1918; v. aussi A. Bruzin, *L'imprévision*, Bordeaux, 1922; J. Magnan de Bornier, *Essai sur la théorie de l'imprévision*, Montpellier 1924; LM. Jacquemard; *La théorie de l'imprévision*, 1928.

7 Ordonnance 2119; Rec. T. II, p. 48.

8 De même dans l'arrêt *Giordano*, du 22 avril 1868, le requérant entrepreneur des travaux de construction d'une route départementale dans les Alpes-Maritimes, demandait à être indemnisé de l'augmentation survenue dans le prix de la poudre. Cette hausse qui était la conséquence de l'annexion de Nice à la France a été considérée comme ouvrant droit à indemnité au profit de l'entrepreneur.

C'est pourquoi l'opinion de certains auteurs est à nuancer, notamment celle d'Hauriou<sup>1</sup> qui affirme à propos de l'imprévision issue explicitement de l'arrêt "Gaz de Bordeaux" de 1916; « ... on peut bien dire que comme Minerve, elle (l'imprévision) est sortie tout armée du cerveau de Jupiter et qu'elle surprend autant par la plénitude de sa doctrine que par sa hardiesse ». Au même moment et dans des circonstances comparables, le juge judiciaire conserve le principe de la rigidité du contrat. Dans un arrêt du 9 janvier 1856<sup>2</sup>, malgré des événements exceptionnels dus à la guerre de Crimée et absolument imprévus lors de la signature du contrat, la Cour de Cassation s'en tint à la stricte exécution de celui-ci.<sup>3</sup>

Une des attitudes d'une partie de la doctrine contemporaine semble être : d'une part le refus de réexaminer de près des éléments dits essentiels du droit administratif, d'autre part l'admission "à regret" de nouvelles données si bien que cette admission n'est qu'apparente.

L'opinion selon laquelle le droit administratif<sup>4</sup> est un droit de privilèges est couramment reçue<sup>5</sup> chez des auteurs qui enregistrent cette idée sans adopter sur sa signification une attitude d'investigation et de recherche systématique, de confrontation avec le droit positif, de vérification et partant; de correction et d'amélioration.

Pour employer le langage du code de la route, il s'agit d'une doctrine qui prend seulement la voie à sens unique alors que la direction du droit administratif

---

1 *L'imprévision et les contrats dominés par des institutions sociales*; Aux sources du droit (Le pouvoir, l'ordre, et la liberté), P. B. G. 1933, p. 129.

2 Cass. civ. 9 janvier 1856; D. 1856, I, p. 133. En l'espèce, afin d'éviter le départ à la guerre, des jeunes gens s'étaient assurés contre le tirage au sort de leur classe, et leurs assureurs devaient en cas de malchance, leur fournir un remplaçant. Or la guerre de Crimée survint et le contingent de la classe de 1853 fut beaucoup plus élevé que ne le comportait les prévisions normales. En conséquence les assureurs refusèrent de remplir leurs obligations, soutenant qu'ils avaient traité dans des conditions déterminées et que l'économie de leur contrat d'assurance se trouvait bouleversée par la levée de ce contingent exceptionnel. Malgré l'approbation de plusieurs cours d'appel, (Paris, 3 arrêts 28 mai 1854, D. 1854, II, 129; Rouen, 3 juin 1854, D. 1854, II, 131; Grenoble, 18 août 1854, D. 1855, II, 78) la Cour de Cassation n'admit pas cette jurisprudence. Les arrêts se rapportent à des espèces où des difficultés imprévues étaient survenues du fait de l'augmentation des tarifs douaniers, de difficultés des transports, de la guerre...

3 Dans le même sens, voir l'affaire dite du "Canal de Craponne" selon laquelle il résulte; « En aucun cas il n'appartient aux tribunaux, quelque équitable que paraisse leur décision, de prendre en considération le temps et les circonstances, pour modifier les conventions des parties et substituer des clauses nouvelles à celles qui ont été librement acceptées par les parties »; Cass. civ. 6 mars 1876, D. P 1876. I. p. 193; S. 1876, I, p. 161.

4 Stricto sensu.

5 « Les lois et les droits se succèdent comme une éternelle maladie; ils se traînent de générations en générations, et s'avancent sourdement d'un lieu dans un autre. Raison devient folie, bienfait devient tourment : malheur à toi, fils de tes pères, malheur à toi ! car du droit né avec nous, hélas ! il n'en est jamais question. »; Faust, dialogue entre l'écolier et Méphistophélès; saynète dite "cabinet d'étude"; Goethe, 1831.

comporte deux voies en sens opposés.

Bon nombre d'auteurs donnent à penser que l'Administration compte tenu de sa dénomination de "Puissance Publique" n'exerce que des prérogatives exorbitantes du droit commun. Cette présentation "à prioriste" et hiérarchique fondée sur la position de supériorité du destinataire de la règle de droit laisse supposer qu'inversement, l'Administration puissance publique ne peut être soumise à des règles qui aboutissent à des restrictions de pouvoirs. Or l'activité de l'Administration est soumise à des sujétions et celles-ci sont -au même titre que les prérogatives- des éléments caractéristiques de la puissance publique.

Le professeur J. Waline rappelle à la préface du Juris-classeur administratif; « *Quelle que soit l'importance des constructions élaborées par le juge administratif pour préserver les droits des administrés... durant toute la phase de construction du droit administratif français, il y a une tendance à mettre l'accent sur les droits et prérogatives de l'Administration* ».<sup>1</sup>

On observe que dans son manuel, le professeur Chapus présente les moyens juridiques de l'activité administrative en indiquant -outre les moyens du droit privé- les prérogatives exorbitantes du droit commun et les pages qui suivent sont consacrées à des développements sur celles-ci.<sup>2</sup>

Certains auteurs contemporains vont même jusqu'à nier l'existence de sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif. Telle est l'attitude du professeur Rousset tout au long de sa thèse consacrée à l'idée de puissance publique. Cet auteur estime que la nature du pouvoir administratif « *et les prérogatives qu'elle implique s'opposent à ce que les limites apportées à l'action des autorités administratives soient constitutives de sujétions. Qu'il s'agisse de la notion de compétence ou de celle de pouvoir discrétionnaire, que l'on envisage enfin les sanctions de la règle de droit, il n'apparaît nulle part que le pouvoir d'action unilatéral de l'autorité administrative soit soumis à des exigences supérieures à celles que consacre le droit applicable aux personnes morales. Au contraire s'il y a une dérogation au droit commun, celle-ci ne semble pas être une dérogation "en moins", mais une dérogation "en plus"...* ».<sup>3</sup>

Par ailleurs, si une autre partie de la doctrine contemporaine consent passivement à recueillir les sujétions, elle ne change pourtant pas fondamentalement d'attitude vis-à-vis de la conception "archaïque" dénoncée plus haut. Le résultat est que les prérogatives de puissance publique apparaissent toujours comme le seul attribut de la puissance publique. On est alors tenté d'écrire qu'un tel comportement serait dû à "des obstacles épistémologiques".<sup>4</sup>

---

1 J.-Cl Adm. p. 8.

2 Sous l'intitulé; "*Les moyens juridiques de l'activité administrative. Les prérogatives de puissance publique*"; op. cit. n°530 p. 419.

3 *L'idée de puissance publique en droit administratif*, thèse Grenoble, 1960, p. 123. Plus avant et dans le même esprit, l'auteur écrit; «... On ne peut en conclure à une limitation complète du pouvoir d'action unilatéral et, à fortiori à l'existence de sujétions exorbitantes»; p. 111.

4 Pour reprendre la notion introduite par Bachelard; « *Face au réel, ce qu'on croit savoir clairement effusque ce qu'on devrait savoir. Quand il se présente à la culture scientifique, l'esprit n'est jamais jeune. Il est même très vieux, car il a l'âge de ses préjugés. Accéder à la science, c'est spirituellement rajeunir, c'est accepter une mutation brusque qui doit contredire un passé. La*

Il revient au professeur Jean Rivero d'avoir nettement<sup>1</sup> fait progresser l'idée de sujétion exorbitante du droit commun ébauchée par Christophle. Si on voulait dater l'affirmation de la notion de sujétion exorbitante du droit commun, on pourrait retenir l'année 1953 au cours de laquelle a été publié son article susvisé<sup>2</sup> et dans lequel il procède comme suit : examinant la question de l'existence d'un critère du droit administratif, il part du principe que les règles du droit administratif se caractérisent par une double série de dérogations au droit commun; « *Les premières répondent à la notion de puissance publique; la dérogation du point de vue de l'Administration se produit "en plus": les rapports de particulier à particulier étant pris comme référence de base*; il s'agit d'un ensemble de prérogatives exorbitantes du droit commun exercées au profit de l'Administration dans un intérêt public.

*A l'opposé, on trouve les règles dans lesquelles la même exigence d'intérêt public aboutit à minimiser ces prérogatives; c'est la dérogation "en moins", celle qui refuse à l'Administration les possibilités juridiques qui sont à la disposition des particuliers. Il s'agit là d'une matière moins explorée et moins systématisée que la précédente ... ».*

Ces réflexions nous conduisent à réfléchir sur l'emploi de l'expression "sujétions de puissance publique" :

M. Rivero avance l'idée -que l'on retrouve chez M. Rousset- selon laquelle les prérogatives répondent à la notion de puissance publique. En prolongeant cette affirmation, on rencontre l'idée que inversement les dérogations "en moins" ne répondent pas à la notion de puissance publique.

A cet égard il écrit : « *c'est à côté de la puissance publique, la servitude publique* ».<sup>3</sup>

De même, le professeur Dupuis après avoir indiqué les définitions de la puissance publique données par MM. Rivero et Vedel<sup>4</sup>, suppose la première; "plus exacte, l'étude des privilèges de l'Administration se confond avec celle de la puissance publique" et s'étonne de celle de M. Vedel :

« *On ne comprend pas comment on peut rattacher l'existence de sujétions particulièrement lourdes au concept de puissance publique. A vrai dire le*

---

*science, dans son besoin d'achèvement comme dans son principe, s'oppose absolument à l'opinion... On ne peut rien fonder sur l'opinion : il faut d'abord la détruire. Elle est le premier obstacle à surmonter.* »; La formation de l'esprit scientifique, éd. Vrin 1996, p. 13.

1 « *On a toujours insisté traditionnellement sur ce que la puissance publique définit un régime juridique exorbitant du droit commun et accorde à ses bénéficiaires des compétences plus étendues que celles des simples particuliers. Mais on n'a pas assez remarqué - et c'est le mérite de M. Rivero d'avoir souligné ce point- que le régime de puissance publique, s'il comporte par rapport au droit commun des extensions de compétence, comporte aussi des restrictions de compétence.* »; G. Vedel; art. précit. p. 43.

2 Art. précit. RDP, p. 279.

3 Art. précit. p. 287.

4 Selon M. Rivero, la puissance publique apparaît lorsque; « *l'administration se voit accorder un ensemble de prérogatives qui permet à sa volonté de produire, à l'encontre des personnes privées, des effets juridiques qui ne se rencontrent pas dans les relations de ces personnes, fondées sur l'égalité juridique.*» et pour M. Vedel, la puissance publique comprend à la fois « *les prérogatives et les sujétions exorbitantes du droit commun reconnues ou imposées à ceux qui agissent dans l'exercice de la souveraineté nationale* »; thèse précit. p. 36.

professeur Vedel aboutit ainsi à considérer la puissance publique comme l'ensemble du régime administratif. Il lui retire par là même l'essentiel de son intérêt ».

Pareillement le professeur Moderne; « éprouve des difficultés à voir dans ces sujétions des manifestations de la puissance publique. Le terme même de puissance publique semble devoir exclure tout ce qui est négation de cette puissance : c'est donc un abus de langage de voir dans "l'administration ligotée" une administration mettant en œuvre la puissance publique dont elle dispose. Que la puissance publique ne soit pas absolue, on en conviendra, mais c'est un autre problème... La puissance publique si l'on veut maintenir à ce terme une signification juridique relativement précise, ne peut être définie que comme un ensemble de prérogatives ».<sup>1</sup>

Or un tel point de vue appelle des réserves parce qu'il paraît reposer sur un préjugé; certains auteurs prennent facilement de simples associations de mots comme un ordre logique et en viennent à donner une explication purement verbale à des notions qui en réalité revêtent une signification plus étendue qu'il n'y paraît. Le paralogisme est du à ce que les énoncés de "sujétions et de puissance publique" s'accordent mal "à priori".<sup>2</sup> L'expression-même de "puissance publique" est considérée comme un antonyme qui s'oppose à l'idée de sujétion. Celle-ci venant contredire la suprématie de l'Administration. Cependant, dans la mesure où de telles dérogations "en moins" existent bien et pour certaines<sup>3</sup> ont même toujours existé à la charge de la puissance publique; l'idée selon laquelle seules les prérogatives peuvent dépendre de la puissance publique au contraire des sujétions est inexacte. D'ailleurs les deux apparaissent souvent de manière juxtaposée au cours d'une même opération.

Bien plus, ces sujétions constituent des charges tellement lourdes que seule la puissance publique peut y être assujettie en raison de l'importance des intérêts qu'elle a pour mission d'assurer et de protéger. N'est pas titulaire de sujétions exorbitantes de droit commun qui veut, pourrait-on écrire. En d'autres termes, l'Administration a des sujétions parce qu'elle est dans la plupart des cas la seule en mesure de les assumer.

S'il n'existe pas en droit privé de privilèges comparables à ceux du droit administratif, c'est pour les mêmes raisons qui font qu'il n'y a pas non plus de sujétions. L'Administration "prend tout sur elle". Elle a des prérogatives en proportion des sujétions et celles-ci sont en matière "d'attribution de pouvoirs"; inversement proportionnelles aux premières. C'est pourquoi si l'Administration a peu de prérogatives, il paraît difficile de lui imposer beaucoup de sujétions.

---

<sup>1</sup> Thèse précit. pp. 217 et 21.

<sup>2</sup> M. Rivero définissant la notion de puissance publique, écrit; « sous le nom assez mal choisi, mais traditionnel, de puissance publique, il faut entendre cet ensemble de prérogatives accordées à l'administration pour lui permettre de faire prévaloir l'intérêt général lorsqu'il se trouve en conflit avec des intérêts particuliers »; Droit administratif, Précis Dalloz, 13<sup>e</sup>éd. 1990, § 4, p. 14. Pour M. Rousset; « La notion de puissance publique du droit administratif classique s'exprime sous la forme juridique du pouvoir d'action unilatéral, technique juridique fondamentale du droit public, synthèse des prérogatives de puissance publique »; thèse précit. p. 167.

<sup>3</sup> Comme la règle de l'inaliénabilité.



Il s'agit donc de règles juridiques extérieures et supérieures à l'Administration; autrement dit, on peut parler d'hétéro-limitation. Par suite, des idées telles que l'auto-limitation<sup>1</sup> et la "moralité administrative" ne peuvent être admises dans le cadre de cette thèse qu'au prix de difficultés.

Dans certains cas, en matière de contrats notamment<sup>2</sup>, la sujétion peut résulter d'un choix délibéré fait par l'Administration entre régime de droit commun et régime exorbitant. Mais peut-on parler de sujétion exorbitante du droit commun dans la mesure où l'obligation découle d'un pouvoir d'auto-limitation ?

Dans la mesure où on laisse le choix à l'Administration, un tel pouvoir apparaît plutôt comme l'expression d'une prérogative; la liberté de choisir, en d'autres termes la décision par laquelle on donne la préférence à une possibilité en écartant une autre. Cette auto-limitation<sup>3</sup> laisse intacte la prérogative puisque cette subordination de la part de l'autorité administrative est volontaire. Dans ces conditions, le principe d'auto-limitation est la manifestation d'une prérogative, d'un acte dans lequel les personnes publiques apparaissent en l'occurrence indépendantes et agissant de leur propre mouvement.

On s'apercevra plus tard que non seulement il n'y a pas en droit administratif de matières qui renferment exclusivement soit des prérogatives, soit des sujétions; mais encore qu'il convient au sein d'une même opération administrative d'isoler

---

1 V. en sens différent la thèse du professeur Lamarque; « *Le droit public... c'est aussi un droit de sujétions pour l'administration elle-même, représentant une sorte d'auto-limitation de la puissance publique* »; Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs, thèse Bordeaux, 1960, p. 494.

2 « *En matière de contrats, la puissance publique dispose, dans une certaine mesure, du pouvoir de choisir le régime juridique, de droit public ou de droit privé, sous lequel elle se place* »; J. Petot, Quelques remarques sur les notions fondamentales du droit administratif français, RDP 1965, p. 369.

Mais -ainsi qu'on le verra- une telle possibilité n'existe pas forcément car dans certains domaines, l'Administration n'a pas le choix des moyens. C'est pourquoi il est insuffisant d'écrire; "*lorsque l'Administration décide d'entrer en rapport contractuel avec un particulier dans les mêmes conditions que deux particuliers entre eux, elle l'aura voulu*"; FP. Bénoit, Le droit administratif français, D. 1968, p. 59.

3 C'est pour résoudre le problème de la conciliation de la souveraineté de l'Etat et de sa soumission au droit que les juristes allemands du XIX<sup>e</sup> siècle Ihering et Jellinek ont imaginé la théorie de l'auto-limitation. Mais cette théorie ne semble pas applicable à notre thèse; elle ne concerne que l'Etat et non ses démembrements comme l'Administration. Et le problème de l'auto-limitation de l'Etat ne se pose pas dans les mêmes termes que celui des sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif : d'un côté, l'Etat personnalité juridique la plus élevée se limite par le droit qu'il a lui-même établi; d'un autre côté, l'Administration est sujette à des obligations qui vont s'imposer à elle notamment, parce qu'elles sont sanctionnées.

La doctrine de l'auto-limitation de l'Etat explique comment celui-ci peut être soumis à des règles de droit quelles qu'elles soient. Elle a été réexaminée par les juristes français, notamment Hauriou, Carré de Malberg, Waline et surtout Duguit qui l'a critiquée en la qualifiant de "sophistique" et de "simple plaisanterie". V. Ihering, *Der Zweck in Recht*, t. 1, 1877; Jellinek, *All gemeine staatchere*, 1900, p. 322 : « *l'auto-limitation de l'Etat est le seul et dernier fondement juridique de ses obligations* ». V. aussi M. Hauriou, *Principes de droit public*, 2<sup>e</sup> éd. in 8, Paris 1916, p. 706; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey 1920, T.1, pp. 172 et suiv.; M. Waline, *Principes de droit public*, 1943-44, p. 440; L. Duguit, *La doctrine allemande de l'auto-limitation*, RDP 1919, p. 161 et *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1927, t. 1, p. 548.

les actes afin de les caractériser exactement car certains constituent des prérogatives alors que d'autres sont des sujétions.

Dans l'auto-limitation, prérogative et sujétion paraissent étroitement mêlées, en réalité elles sont subséquentes. Les deux choses ne sont pas faciles à déterminer et cependant il importe d'arriver à un principe de solution d'autant que ce genre de situation est courant en droit administratif. Pour arriver à cette solution, il faut -selon la méthode bien connue- décomposer la situation en cause en autant de parties qu'il y a de décisions. Le premier acte qui est à l'origine du suivant, résulte d'un choix; c'est une prérogative, le second une sujétion.

Par conséquent, une sujétion peut résulter soit directement du législateur ou du juge, soit indirectement d'un choix fait par l'Administration elle-même. Si dans cette dernière hypothèse, l'Administration se trouve assujettie; c'est parce qu'elle a bien voulu se soumettre au régime du droit public. Ainsi certaines sujétions sont l'illustration d'un phénomène d'auto-limitation de la part de l'Administration, c'est le cas de la règle de l'inaliénabilité du domaine public. Cette règle s'impose à l'Administration dès lors qu'elle a décidé d'affecter l'un de ses biens à tel usage public ou à tel service public. Néanmoins cette auto-limitation peut être reconsidérée par l'Administration en prenant une mesure de déclassement, c'est-à-dire en faisant disparaître l'affectation dont le bien était grevé.

De même, lorsqu'un maire prend une décision réglementaire de son propre chef comme une autorisation de stationner, il ne peut pas ensuite y déroger par voie individuelle. Ici l'élément de sujétion existe du fait notamment qu'il doit obligatoirement tenir compte du premier acte lors de l'élaboration d'actes consécutifs au premier. En l'occurrence, cette obligation, ce lien de sujétion est né de l'acte unilatéral émané du propre mouvement du maire lequel se retrouvant en position d'assujetti, ne peut que subir purement et simplement les effets du premier acte.

Pour terminer sur ce point, on doit considérer qu'en principe une obligation ne fait partie des sujétions exorbitantes du droit commun seulement lorsqu'elle s'impose de l'extérieur. Dans la mesure où une sujétion est en principe indépendante de la volonté de celui qui va la subir<sup>1</sup>, seules les sujétions qui prennent naissance de façon directe, exogène seront retenues dans le cadre de cette recherche.

En outre, partant de données concrètes, il nous faut situer notre recherche sur le plan juridique. C'est la raison pour laquelle, il semble préférable d'écarter de l'étude toute idée de philosophie et plus particulièrement l'idée de "moralité administrative"<sup>2</sup> parce que celles-ci n'apparaissent pas nettement en jurisprudence. Difficilement vérifiables et jamais recueillies par le

---

1 La sujétion résulte de la situation suivante : un organe étatique, le juge limite par ses décisions le pouvoir de l'Administration au nom de principes qu'il a lui-même posés ou qui ont été édictés par un autre organe; le législateur.

2 Cette idée de moralité administrative doit être distinguée de celle de moralité publique au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de police administrative et notamment de l'arrêt du 18 décembre 1959, *Soc. Les films Lutetia*; Rec. p. 693. V. aussi CE Ass. 27 octobre 1995, *C<sup>ne</sup> de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*; RFDA 1995, pp. 1204-1215, concl. P. Frydman; AJDA 1995, p. 942. Ici la moralité publique se présente comme une composante de l'ordre public; V. sur ce point, R. Chapus, DAG, 9<sup>éd.</sup> Montchrestien 1995, t. 1, p. 620.

juge en tant que telles, elles sont inutiles pour la détermination des sources des sujétions comme pour leur justification. Par suite, il faut préciser que lorsqu'on étudiera la question de l'importance de l'équité en droit administratif, on verra que si cette notion existe, elle se distingue néanmoins de celle communément comprise dans le droit privé.<sup>1</sup>

L'idée de moralité administrative nous semble approximative, subjective et plutôt dépassée. A priori, compte tenu du recours au mot moralité, elle paraît aboutir à donner une explication "extra-juridique" à la nature du contrôle de l'action administrative. Or, il nous semble que les sujétions exorbitantes du droit commun doivent être présentées comme des règles de droit, non comme des devoirs moraux.<sup>2</sup> De plus, comme l'a écrit le professeur Drago<sup>3</sup>; "la théorie de la moralité administrative était encore en faveur pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle". Dans ces conditions, son intérêt est surtout d'ordre historique.

Un auteur<sup>4</sup> a défini cette moralité administrative comme; « *l'ensemble des règles de la bonne administration, c'est-à-dire l'ensemble des règles de but et de discipline déterminés non seulement par la distinction du bien et du mal, mais, d'une façon plus spéciale, par la mission générale de l'Administration et l'idée de la fonction administrative* ».

Cette définition fait appel à une certaine déontologie administrative, à la morale et à l'intérêt général tout-à-la fois. Indépendamment de son caractère extrêmement générique et peu précis, elle n'est pas suffisamment juridique.<sup>5</sup> Le contrôle de la "déontologie administrative" se ramène à un simple contrôle des buts d'intérêts généraux imposés à l'Administration.

En outre le concept de moralité administrative est non fixé et revêt une compréhension *ad libitum*; il varie suivant les auteurs et ceux-ci intègrent cette idée dans certains domaines seulement et la rejettent dans d'autres.

---

1 V. Ss. 2 (chapitre 1<sup>er</sup> de la 2<sup>nd</sup>e partie).

2 On citera la note d'Hauriou sous l'arrêt *Cadot*; « *Les intentions des personnes administratives ne sauraient être suspectes, les instructions qu'elles donnent à leurs préposés ne sauraient être mauvaises; on ne peut pas avoir la même certitude pour les instructions que les particuliers donnent aux leurs* »; CE 13 décembre 1889; S. 1892, p. 20, concl. Jagerschmidt.

Cette affirmation est d'abord peu juridique, ensuite dogmatique. On peut supposer à quoi elle tend; les personnes privées sont à la fois insensées et suspectes. Mais cette réflexion d'Hauriou reste un aspect accessoire de son œuvre et pour cette raison il ne faut pas lui accorder la même valeur qu'à ses idées centrales. D'ailleurs il n'est pas allé jusqu'à retenir dans sa conception du service public l'idée de moralité de Duguit. D'après ce dernier il s'agirait notamment pour l'Etat ou ses démembrements, en cas de suppression d'un service de le reprendre à leur charge. Cf. JL. de Corail; *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, thèse LGDJ 1954, p. 12. P. Laroque a aussi eu recours à la notion d'obligation morale dans sa thèse consacrée aux usagers du service public industriel et commercial; Sirey, 1933, p. 2.

3 *L'Etat débiteur*, Revue de science et de législation financière, 1952, p. 802.

4 H. Walter; *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, thèse Nancy 1929, p. 77. Il conclut; « *Il existe un contrôle de ce qu'on appelle la conduite morale de l'Administration en tant que cette conduite se révèle dans les buts auxquels tendent les décisions exécutoires prises par la Puissance Publique* ».

5 V. M. Waline a souligné que les personnes morales sont les seules qui ne soient pas précisément sujettes de la morale; *Droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd. p. 246. V. aussi, R. Catherine et G. Thuillier; *D'une morale de l'Etat à la morale de l'administrateur*, Mél. Stassinopoulos, p. 37.

Le doyen Hauriou fait correspondre son contrôle au recours pour excès de pouvoir parce que « *la notion d'excès de pouvoir est plus étendue que celle de la légalité et correspond à la morale qui est plus étendue que le droit* ». <sup>1</sup> Lorsqu'il vise le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, il paraît rattacher la moralité administrative à l'idée de rationalité, de bon sens. <sup>2</sup> Pour M. P. Dubouchet, l'expression de "moralité administrative" renvoie aux principes généraux du droit. Pour M. Dubisson, le contrôle de la moralité s'apparente en réalité à un contrôle d'opportunité. <sup>3</sup> M. Braibant établit un lien entre la proportionnalité et la moralité. <sup>4</sup> Ces auteurs estiment que dès l'instant où l'on apprécie une situation in concreto, on en arrive à contrôler la moralité. Il en va ainsi de la proportionnalité qui s'apprécie en fonction du but, des moyens et des circonstances de fait de l'espèce.

Ce que Hauriou appelait la moralité administrative peut être vu comme un simple aspect du principe de la légalité. Mais on a aussi reproché à sa théorie de faire du détournement de pouvoir un contrôle de la moralité administrative exclusif du contrôle de la légalité. Or dans un acte administratif, l'obligation de viser un but particulier est une condition de la légalité de cet acte. <sup>5</sup>

Si la morale est d'application bien plus large que le droit et si de nombreuses règles de droit sont issues de règles morales <sup>6</sup>; il faut faire la distinction entre le droit et la morale <sup>7</sup> et ne pas utiliser cette dernière en tant

---

1 Note sous CE 4 avril 1914, *Gomel*; S. 1917, III, p. 25; Rec. p. 488; GAJA p. 159. Bentham exprimait cette idée en comparant le droit et la morale à deux cercles concentriques : le plus petit est celui du droit, le plus grand est celui de la morale, qui comprend d'obligations tout ce que comprend celui du droit, et en plus, d'autres préceptes simplement moraux.

2 V. la note de M. Hauriou sous CE 17 juillet 1925, *Association amicale du personnel de la banque de France*; S. 1925, III, p. 3.

3 *La pensée juridique avant et après le Code civil*, L'Hermès, 1991; M. Dubisson, *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*, LGDJ 1958, p. 41.

4 *Le principe de proportionnalité*, MéL. Waline, t. 2, 1974, p. 298. Il définit la proportionnalité comme une "règle de morale administrative", qui ne saurait uniquement s'apprécier en fonction des moyens et du but, mais également en fonction de la situation de fait à laquelle s'applique la décision administrative. Il doit ainsi s'établir un "rapport de juste proportion entre la situation, la finalité et la décision". En outre, il range le contrôle du juge au titre des sujétions, « car une morale n'est efficace que si elle comporte à la fois des obligations et des sanctions »; op. cit, p. 192. M. Guibal remarque qu'une "action non proportionnée est très vraisemblablement immorale"; *De la proportionnalité*, AJDA 1978, p. 478. Trotabas a étendu la notion de moralité administrative au contentieux de la responsabilité; note sous CE 1er juillet 1928, D. 1928, III, p. 21.

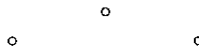
5 Bonnard; *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir*; RDP 1923, p. 323.

6 Ainsi pour l'article 223-6 du nouveau Code pénal, relatif à l'obligation de porter assistance à toute personne en danger.

7 - Quant aux sources; la règle morale est un produit de la conscience individuelle, elle a un caractère autonome et varie suivant chaque individu en fonction de ses propres convictions personnelles et mêmes religieuses. V. sur ces points; Kelsen; *Les rapports de systèmes entre le droit interne et le droit international public*, RCAD, I, 1926, t. 5, p. 233; M. Villey; *Philosophie du droit*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup>éd. p. 137. La règle de droit est au contraire extérieure, hétéronome et issue de la volonté d'autorités publiques. A la différence de la règle morale qui est "reçue" par

que justification parce que la notion de moralité administrative est susceptible d'englober trop de domaines au gré de celui qui y a recours. En tout état de cause, même si l'idée de moralité est parfois prise en compte par certains commissaires du gouvernement<sup>1</sup>; le juge administratif n'a jamais retenu expressément la moralité administrative pour fonder ses décisions.<sup>2</sup> C'est pourquoi il semble préférable d'éviter le recours à cette expression de "moralité administrative" parce qu'elle nous paraît mal élucidée alors que l'emploi de termes juridiques met en jeu des notions mieux définies et par suite, plus "praticables".

On notera d'ailleurs qu'Hauriou a parfois recours à cette idée pour nier l'existence d'une obligation. Ainsi en matière de suppression de services publics et de délivrance d'alignement de propriété, il déclare; « *La Puissance publique est obligée seulement vis-à-vis d'elle-même, au point de vue des règles d'une sorte de moralité administrative, à ne pas commettre d'excès de pouvoir et à redresser les actes qui en contiendraient. C'est ainsi que se résout l'antinomie signalée plus haut; l'Administration est d'une certaine façon obligée de délivrer l'alignement, et d'une certaine façon elle ne l'est pas; elle y est obligée par les règles de sa moralité interne, elle n'y est pas obligée par le droit de l'administré* ».<sup>3</sup>



Entre les sources et le but visé, s'interpose ce qu'on peut voir comme un mécanisme, un instrument technique que les personnes publiques doivent utiliser. Il est important de mieux connaître cet instrument. Autrement dit il s'agit de la reconnaissance de la sujétion.

On citera l'article du professeur Rivero<sup>4</sup>; « *Tout cela peut se résumer dans la formule suivante : les règles du droit administratif se caractérisent par les*

---

l'individu dans son for intérieur, la règle de droit qui est écrite sera promulguée.

- Quant au domaine d'application; la morale a un domaine plus étendu. Elle va prescrire des devoirs à l'égard de l'homme lui-même, de ses semblables, voire de la divinité. En outre, elle vise la perfection. Différemment, le droit ne s'occupe pas de la vertu de l'individu, ni de régler sa conduite; il tend seulement à assurer la paix sociale. V. F. Terré; *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 1991, p. 10; M. Virally; *La pensée juridique*, LGDJ 1960, p. IX.

- Quant aux sanctions; c'est au niveau de la conscience de chacun, au niveau interne que la violation d'une règle morale est sanctionnée, alors que la violation d'une règle de droit est sanctionnée par un mécanisme extérieur.

1 V. notamment les conclusions Kahn sur; CE 27 janvier 1961, *Vannier*; Rec. p. 60.

2 MM. de Laubadère, Vénézia et Gaudemet ont fait remarquer que « *ce point de vue ne peut être retenu, il comporte confusion entre la morale et le droit* »; *Traité de droit administratif*, LGDJ, 10<sup>e</sup> éd. 1984, t. 1, p. 428.

3 Il poursuit; « *Il n'y a jamais en à la charge de l'Administration obligation de faire, dans le sens juridique du mot, puisque l'obligation n'existait qu'au point de vue d'une moralité administrative tout interne et n'était en somme qu'un devoir; que jamais le manquement à un devoir n'a engendré à lui tout seul des dommages-intérêts* »; note sous CE 3 août 1900, *Ville de Paris C/Sanoner*; D. 1902, III, p. 41.

4 Précit. p. 294.

dérogations au droit commun qu'exigent l'intérêt public, soit dans le sens d'une majoration, au profit des personnes publiques, des droits reconnus aux particuliers dans leurs relations, soit dans le sens d'une réduction de ces droits ». Il s'agit de ce que l'auteur appelle en d'autres termes des dérogations en "plus" et en "moins".

Toutefois ces déclarations restent trop générales si l'on n'indique pas ce que l'on entend précisément par "en moins" car en droit administratif, l'idée de sujétion exorbitante du droit commun peut être envisagée sous plusieurs aspects dont deux principaux. Tout d'abord la dérogation "en moins" implique un aspect qualitatif lié à l'idée de diminution des pouvoirs d'action que le droit administratif confère à l'Administration. La remarque incline à penser que la sujétion est une restriction et que celle-ci est subie. Mais il existe aussi un aspect quantitatif des sujétions lié à leur nombre et à leur diversité.

En résumé, d'une part la dérogation en "moins" est défavorable car c'est celle qui retire un droit ou supprime un avantage dont les particuliers<sup>1</sup> ont en général la libre jouissance; elle est donc un amoindrissement par rapport au droit commun. D'autre part, le terme de sujétion exorbitante du droit commun est susceptible de recouvrir des situations juridiques très diverses. Bien mieux, les sujétions couvrent l'ensemble du régime de droit administratif.

D'une manière approximative, on peut dire que les sujétions satisfont certains besoins par des procédés exceptionnels, de nature proprement administratifs, étrangers aux rapports entre particuliers et spécialement conçus pour poursuivre un but déterminé. Dans ces conditions les sujétions portent la marque administrative et par conséquent, leur contentieux appartient en principe à la juridiction administrative. Parmi ces sujétions, il en est qui posent des règles de conduite d'où se déduisent des obligations pour certains sujets, des droits pour d'autres. En outre, les sujétions sont susceptibles de revêtir diverses formes : certaines impliquent l'action, d'autres l'abstention; leur existence signifie amputation ou restriction d'un droit.<sup>2</sup> En dépit de l'imperfection de cette première approche, on peut en tirer certains indices.

On signalera d'abord ce que la sujétion n'est pas; il nous faut cerner la notion de sujétion exorbitante du droit commun par rapport à celle de simple obligation et à celle d'obligation administrative.

Si le terme d'obligation peut être employé à la place de celui de sujétion, c'est à

---

1 On rappellera le sens étymologique du mot *sujétion* qui vient du latin; *subiaceo* signifiant jeter sous ou être jeté sous et par suite; soumettre. Le mot *priviège* vient de *lex privata*, c'est-à-dire; loi privée.

En 1584, l'auteur anglais Stanford définit la prérogative comme la prééminence d'une personne sur une autre, cependant que Descartes en 1637 parle dans *Le discours de la méthode*, de la "sujétion" de ses précepteurs.

2 Dans sa thèse sur les privilèges de l'Administration, le professeur Dupuis définit un privilège comme « une dérogation au droit commun qui assure à des bénéficiaires plus ou moins nombreux des avantages juridiques ou économiques par attribution d'un droit particulier ou par soustraction à une obligation générale »; Paris 1962, p. 15. Selon le professeur A. Mestre; « Les prérogatives administratives peuvent être définies comme des avantages revendiqués par l'Administration en vue de la réalisation de sa mission d'intérêt général et reconnues par le Conseil d'Etat »; Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'Administration, thèse LGDJ 1974, p. 280.

la condition qu'une détermination supplémentaire vienne s'ajouter; précisément il faut comprendre la notion de sujétion comme embrassant l'attribut "exorbitante du droit commun". La notion de sujétion exorbitante du droit commun n'est pas non plus parfaitement calquée sur celle des obligations administratives. En effet, ces dernières consistent surtout en des obligations de service public dont la violation est définie comme une faute du service public<sup>1</sup> et celle-ci est habituellement appréhendée dans le cadre de la seule responsabilité extra contractuelle. Or, la gamme des sujétions exorbitantes du droit commun est beaucoup plus large, elle concerne les chapitres traditionnels du droit administratif. En tout état de cause, les obligations administratives ne sont pas nécessairement exorbitantes du droit commun.

La tâche du chercheur est notamment de systématiser la jurisprudence afin de la rendre intelligible.<sup>2</sup> Mais dans la mesure où notre objet; les sujétions recouvrent des situations très diverses et n'interviennent pas de la même façon dans les différents domaines du droit administratif, il paraît impossible de cerner la notion de sujétion dans toutes ses nuances en une formule synthétique. On doit pourtant unifier toute cette jurisprudence en quelques directives générales et fédératrices. Par conséquent on indiquera -pour le moment-<sup>3</sup> les éléments fondamentaux qui se trouvent à la base de toute sujétion et qui permettent de la reconnaître.

Les principaux éléments d'identification de la sujétion sont de trois ordres : matériel, organique et fonctionnel.

#### **- Toute sujétion est un procédé de droit**

Un procédé est ce par quoi quelque chose est réalisé et par suite obtenu. Les procédés du droit public consistent en un régime juridique constitué de prérogatives et de sujétions particulières. Etant donné que celles-ci peuvent être considérées comme de simples moyens par lesquels s'exerce l'action administrative, il faut avoir une conception instrumentale de la sujétion qui doit être envisagée comme une technique juridique au moyen de laquelle tel but est poursuivi et atteint. En effet, la sujétion est une notion fonctionnelle et d'ailleurs le terme même de procédé suggère le but en arrière-plan. Il est donc essentiel de considérer que toute sujétion ne fonctionne pas "gratuitement" mais en vue d'un besoin à satisfaire.

#### **- Toute sujétion est un procédé exorbitant du droit commun**

Les sujétions qui sont à la charge de l'Administration présentent des particularités telles que les qualificatifs "exorbitants, dérogatoires, spéciales" paraissent souvent s'imposer d'eux-mêmes. Effectivement la plupart des sujétions exorbitantes du droit commun sont constituées par des obligations

---

1 V. L. Richer, *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse Economica 1978; M. Paillet, *La faute du service public en droit administratif français*, thèse LGDJ 1980.

2 On rappellera la formule du doyen Vedel; "*Une doctrine qui se construirait sans souci de fidélité au droit positif jurisprudentiel perdrait toute réalité; de même une jurisprudence rebelle à un minimum de systématisation doctrinal perdrait toute intelligibilité*"; Les bases constitutionnelles du droit administratif, EDCE 1954, p. 44.

3 Ce n'est que dans la conclusion de la thèse qu'une définition de la sujétion exorbitante du droit commun sera proposée.

exceptionnelles, inhabituelles et parfois illicites ou inconcevables dans les rapports entre les particuliers. Ainsi l'inaliénabilité du bien d'une personne privée serait sûrement déclarée illicite par le juge judiciaire puisqu'en droit civil le principe est que tout propriétaire a la possibilité de vendre son bien au prix fixé par celui-ci. Il en va de même pour certaines exigences qui pèsent sur les agents publics comme l'obligation de rester un certain nombre d'années au service de l'Administration et qu'on pourrait qualifier de léonine dans le droit commun.

En réalité la sujétion s'apprécie de manière relative, par rapport aux principes classiques du droit privé sur lesquels reposent les relations des particuliers entre eux. Parmi les plus saillants de ces principes, on citera "pêle-mêle"; l'autonomie de la volonté, l'égalité des cocontractants, l'interdiction des clauses perpétuelles, la théorie de l'employeur seul juge, le libre consentement des parties, le principe de la liberté d'entreprendre. Certes, on doit reconnaître que de nos jours la plupart de ces principes subissent de telles restrictions qu'il ne s'appliquent pas tels quels; ainsi en matière contractuelle.<sup>1</sup> Néanmoins les manuels classiques continuent d'en faire état et par suite, c'est à partir de ces principes dits "de base" qu'on doit se placer pour apprécier le caractère exorbitant du droit commun des sujétions.

D'une manière générale, pour qu'il y ait sujétion exorbitante du droit commun, il faut qu'en des domaines comparables, il y ait inégalité de traitement. L'appréciation de "l'exorbitance" par rapport au droit privé signifie que dans des domaines communs aux deux systèmes de droit, les règles du droit administratif apportent des dérogations par rapport à celles du droit privé.<sup>2</sup> On peut d'ailleurs classer les sujétions en fonction de leur degré d'exorbitance par rapport au droit commun sous deux rubriques principales :

- les unes appliquent des règles qui n'ont aucun équivalent en droit privé, ainsi pour les principes d'inaliénabilité des biens du domaine public ou celui de l'imprévision dans les contrats administratifs qui n'existent pas en tant que principes de base en droit civil;

- les autres sont empruntées au droit privé mais lorsque le juge les applique à l'Administration, il leur fait subir une adaptation qui les éloigne des règles correspondantes du droit commun en leur conférant une spécificité plus ou moins accentuée. En d'autres termes les sujétions s'appliquent avec un degré plus ou moins accusé par rapport aux règles du droit privé.<sup>3</sup>

C'est pourquoi en matière de sujétions exorbitantes, l'opposition traditionnelle du droit public et du droit privé doit être relativisée. Dans certains cas, -il est vrai exceptionnels- la sujétion exorbitante est une création du juge judiciaire et

---

1 On signalera quelques unes de ces restrictions, infra.

2 Sur l'originalité d'un système de droit, voir A. de Laubadère; « *On peut dire qu'il y a originalité réelle à partir du moment où les données d'un problème étant différentes, les idées directrices qui dominent les solutions le sont elles-mêmes; car il est alors inévitable que ces solutions, c'est-à-dire les règles de fond de chacun des deux régimes, soient assez profondément différentes pour que l'on puisse parler de véritable originalité* »; Les éléments d'originalité de la responsabilité contractuelle; Mél. A. Mestre, 1956, p. 383.

3 Dans certains cas, comme l'observe le doyen JM. Auby; « *La règle exorbitante est empruntée dans son principe au droit commun... la différence n'apparaît qu'au niveau des modalités d'application* »; Traité de science administrative, éd. Mouton, La Haye, 1966, p. 188.

non pas du juge administratif.<sup>1</sup>

En tout état de cause, les principes de responsabilité et de légalité ne constituent pas en soi des sujétions exorbitantes du droit commun.<sup>2</sup> En effet ces principes en tant que tels impliquent la soumission de l'Administration à la règle de droit comme n'importe quel particulier en droit privé et ce, même s'il ne s'agit pas en principe de la même loi et du même juge. Comme on l'a dit plus haut, c'est le contenu d'une norme ou d'une décision juridictionnelle, son degré d'assujettissement par rapport au droit commun qui fait la sujétion. Néanmoins on doit reconnaître deux choses : d'une part ces deux principes n'ont été applicables aux personnes publiques que longtemps après l'avoir été aux particuliers; d'autre part le juge administratif les applique de manière parfois plus stricte que le juge judiciaire. Mais la disparition ou l'absence de prérogatives ne correspond pas forcément à l'apparition ou à l'existence de sujétions exorbitantes du droit commun. Il en va ainsi pour l'abandon du principe d'irresponsabilité de l'Administration.

#### **- Toute sujétion est une obligation juridique**

La sujétion peut être ramenée à une obligation juridiquement protégée parce que sa violation peut être invoquée à l'appui d'un recours. En effet toute obligation juridique fait l'objet d'une sanction laquelle est prise par une autre autorité que la personne à laquelle cette obligation doit s'appliquer.<sup>3</sup> Pour résumer, on peut dire que la sujétion exorbitante du droit commun désigne toute obligation juridiquement obligatoire, quels que soient sa source et son degré d'exorbitance par rapport au droit commun.

#### **- Toute sujétion vise à produire un certain résultat**

Il est indispensable de considérer la sujétion comme un procédé pragmatique et utile. La sujétion est une notion fonctionnelle dont la valeur ne vient pas de ce qu'elle oblige ou défend de faire, mais des conséquences qu'elle produit. Elle n'est donc pas une fin en soi puisqu'elle est conçue pour atteindre certains résultats; c'est une notion utilitaire. On déterminera plus tard en quoi consiste exactement la nature fonctionnelle des sujétions.

Pour le moment, contentons-nous de dire que cette notion d'utilité est particulière; on doit la considérer en prenant en compte tant le but visé et préétabli que le rapport de conformité à ce but. Effectivement, c'est en termes de mesure qu'il faut apprécier l'utilité d'une sujétion; celle-ci doit être correctement adaptée à son but.<sup>4</sup> Il s'agit donc pour le juge et le législateur de

---

1 C'est ainsi que les victimes de transfusion sanguines contaminantes indemnisées au titre de la loi du 31 décembre 1991 ont la possibilité d'obtenir devant le juge administratif un complément d'indemnisation qui leur est refusé par le juge judiciaire. (V. E. Savatier; *Le principe indemnitaire à l'épreuve des jurisprudences civile et administrative*, JCP éd. G. n°13, 31 mars 1999, p. 617.

2 M. Braibant range toutefois ces deux principes dans le contenu des sujétions exorbitantes du droit commun; *Le droit administratif français*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 3<sup>e</sup>éd. 1992, p. 195.

3 Cf. Duguit qui reconnaît; « une obligation qu'on se crée à soi-même et à laquelle on peut se soustraire quand et comme on veut n'est pas une obligation »; art. précit.

4 Pour reprendre une formule empruntée à R. Latournerie, c'est une application de la « règle de la proportionnalité des moyens aux fins »; EDCE 1960, p. 61.

fixer adéquatement le point-limite des sacrifices qui peuvent être légalement réclamés aux personnes publiques au nom de l'intérêt général. A cet égard il importe de préciser que l'intérêt général n'est pas à proprement parler une sujétion<sup>1</sup> exorbitante du droit commun, sous peine de confondre deux choses différentes; le moyen d'une part, le but d'autre part.

#### - Les destinataires de la sujétion

Toute sujétion comprend des obligations mises à la charge d'une personne : l'assujetti. En droit administratif les assujettis sont : les personnes publiques et leurs agents ainsi que ceux que l'Administration se substitue; exploitants de service public, entrepreneurs de travaux publics...



On dira d'abord en quoi consistent les sujétions exorbitantes du droit commun abstraction faite de ce à quoi elles servent<sup>2</sup> car il nous semble que la recherche de la justification des sujétions ne peut être entreprise qu'après leur étude intrinsèque, sinon ce serait vouloir expliquer quelque chose avant de connaître la chose à expliquer.<sup>3</sup> Autrement dit, les deux parties correspondent aux deux questions que l'on peut se poser à propos d'une réalité quelconque : Qu'est-ce que c'est ? A quoi ça sert ?

---

Plutarque rapporte que Solon à qui on demandait si les lois qu'il avait données aux Athéniens étaient les meilleures, répondit : « Je leur ait donné les meilleures de celles qu'ils pouvaient souffrir »; Vie de Solon, Les lois de Solon, § 15; *Vies*, T. IV, éd. Les belles lettres, Paris 1968.

1 V. en sens contraire, le professeur Lamarque; « Il ne faut pas oublier les sujétions les plus contraignantes pour l'administration... D'abord la sujétion la plus importante, qui fait que l'administration ne peut agir que pour des motifs et dans un but d'intérêt public. Ensuite deux sujétions qui ne sont que les conséquences de la première et que l'on pourrait appeler la sujétion aux privilèges et la sujétion aux sujétions... Nous avons déjà parlé et nous reparlerons de cette sujétion de l'Administration, car il s'agit d'une véritable sujétion, et la plus importante... »; thèse précit. pp. 491 et 495.

2 Une des difficultés d'adopter un plan consistait à se demander s'il était préférable d'essayer une synthèse générale ou d'étudier "distributivement" les sujétions exorbitantes du droit commun dans les différentes têtes de chapitres du droit administratif. La première solution était tentante, comme étant à la fois susceptible d'esquisser une tentative de systématisation de la sujétion et peut être plus facile à exécuter car la description très approfondie de la sujétion n'est alors pas nécessaire. Mais cette méthode encourait le risque de ne pas mettre suffisamment en exergue les particularités et "d'émietter" en plusieurs morceaux des secteurs du droit administratif. En outre elle avait l'inconvénient d'exposer à des redites et de ne pas rendre la thèse commode du fait de son défaut d'imprécision, d'autant plus que les règles qui gouvernent les sujétions paraissent trop éloignées les unes des autres pour légitimer des études communes. Par conséquent, les sujétions sont tellement disparates qu'il vaut mieux les étudier chacune dans leurs particularités, en respectant les règles de ce qu'un auteur a appelé "la saine platitude". (V. infra, l'introduction de la première partie).

3 FP. Benoît dans une étude sur la responsabilité estime que "ce serait une erreur que de prétendre trancher le problème du fondement de la responsabilité avant d'en connaître exactement le régime"; Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique, JCP 1954, n°1178.

On peut voir en droit administratif deux façons de présenter des notions : l'une est de déterminer leur domaine, l'autre leur fonction. S'il est possible de cerner assez précisément les cas d'application de la sujétion car il s'agit là de données objectives en revanche, l'exactitude est plus difficile quand il s'agit de déterminer la fonction de celle-ci en raison du caractère "finaliste" de la recherche. Il nous faudra ainsi regrouper les sujétions suivant les buts visés en adoptant la classification la moins arbitraire possible. La sujétion appartenant à l'ordre des moyens, il ne s'agit rien d'autre que la division classique des moyens et des buts.

Nous allons donc commencer par exposer quelles sont les sujétions; dans quels secteurs elles interviennent. Dans le cadre de cette première partie, il suffit de constater, de décrire et d'analyser. En revanche on utilisera la méthode synthétique pour la seconde partie car les mêmes idées justificatrices sont valables pour les différentes sujétions. Ce n'est qu'après avoir déterminé les finalités que nous pourrions adopter une définition des sujétions et dégager leurs caractères; ce sera l'objet de la conclusion.

Ce plan qui n'a aucune prétention à l'originalité paraît le plus simple et le plus favorable à la clarté de l'étude. Il comporte deux parties : la première est consacrée à l'identification des sujétions exorbitantes du droit commun, la seconde à leur rôle.

Première partie : **IDENTIFICATION DES SUJÉTIONS**

Seconde partie : **RÔLE DES SUJÉTIONS**



PREMIÈRE PARTIE

IDENTIFICATION

**DES SUJÉTIONS EXORBITANTES DU DROIT COMMUN**



Cette première partie de l'étude est donc consacrée à l'inventaire des différentes sujétions. Parmi celles-ci, on rappellera que,

- si certaines d'entre elles font obligation à l'Administration d'agir, c'est-à-dire de prendre des actes juridiques ou de réaliser des opérations matérielles;
- d'autres font obstacle à l'action de l'Administration dans la mesure où celle-ci se voit interdire l'exercice de certains droits dont bénéficient les particuliers;
- on trouve en outre des sujétions qui imposent à l'Administration des charges particulières qui n'ont pas leur équivalent en droit privé.

Toutefois, si cette triple distinction présente un intérêt d'ordre méthodologique; elle ne correspond pas à une distinction juridique véritablement satisfaisante et on serait même tenté de dire qu'elle manque de rigueur scientifique. Ainsi dans le droit de la domanialité publique, le principe de l'inaliénabilité emporte notamment deux conséquences; l'interdiction de vendre et la possibilité pour tout intéressé de contester la nullité de l'aliénation pendant trente ans.

Or il serait peu satisfaisant de traiter séparément ces deux conséquences qui sont étroitement liées entre elles et qui comme on le verra plus tard, ont la même finalité.<sup>1</sup>

De même, dans le droit de la fonction publique, les sujétions concernant le recrutement des agents peuvent s'analyser en une obligation; l'organisation d'un concours et une interdiction; celle de faire appel à des agents non titulaires.

Compte tenu de ces remarques, il paraît préférable de regrouper les sujétions en fonction des principaux chapitres du droit administratif. On pourra ainsi constituer un système cohérent d'investigation qui permettra de faire apparaître secteur par secteur les liens qui unissent les diverses sujétions entre elles au sein d'un domaine administratif déterminé.

---

<sup>1</sup> En outre, la conservation du domaine public; c'est à la fois l'obligation d'entretenir le domaine et l'interdiction pour l'Administration de consentir des servitudes.

En ce qui concerne les services publics, la règle de la continuité; c'est à la fois l'obligation de fournir de manière régulière toutes les prestations fournies par les règles du service; mais c'est aussi l'interdiction pour les agents du service de se mettre en grève.

Si on conçoit l'activité administrative comme un processus organisé en différentes étapes, on peut rendre compte des sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif de la manière suivante :

Tout d'abord il existe des sujétions qui précèdent la mise en œuvre de toute activité administrative; il s'agit de la compétence des agents publics qu'on peut qualifier ici de sujétion initiale, c'est par elle que débutera notre recherche. On trouve en second lieu des sujétions qui portent sur le statut de l'activité administrative. Il existe aussi en troisième lieu, des sujétions qui concernent les moyens par lesquels va s'exercer l'action administrative. Enfin, on terminera par l'étude des sujétions résultant de l'engagement de la responsabilité de l'Administration en raison des dommages causés par les activités administratives.

Ces diverses étapes seront examinées successivement, elles feront chacune l'objet de chapitres :

- **SUJÉTIONS ET COMPÉTENCE DES AGENTS PUBLICS**  
(chapitre premier);
- **SUJÉTIONS ET STATUT DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE**  
(chapitre deux);
- **SUJÉTIONS ET MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**  
(chapitre trois);
- **SUJÉTIONS ET ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES DOMMAGEABLES**  
(chapitre quatre).