CRFPA

DROIT ADMINISTRATIF

Épreuve de spécialité :
- Droit administratif général
- Droit administratif spécial

Examen national
Session 2023

Michaël POYET

4e édition

LGDJ un savoir-faire de Lextenso

DROIT ADMINISTRATIF

Droit administratif général
Droit administratif spécial

Michaël POYET

Magistrat administratif
Enseignant associé à l'Université Paris-Saclay
Intervenant à l'IEJ de la faculté Jean Monnet,
au Centre de formation de la juridiction administrative
et à l'Institut régional d'administration de Bastia
Membre associé de l'IEDP (EA 2715)
Docteur en droit

4e édition

LGDJ un savoir-faire de Lextenso

Dans la même collection

Boris Bernabé, Michaël Poyet, *La note de synthèse*, 11e éd., 2022.

Nathalie Blanc, Anne-Valérie Le Fur, Thomas Le Gueut, Anne-Cécile Martin, *Droit des affaires*, 6e éd., 2023.

Nathalie Blanc, Mathias Latina, Denis Mazeaud, *Droit des obligations*, 4e éd., 2023.

Romain Boffa, *Droit civil*, 7e éd., 2023.

Christine Hugon, Cyrille Auché, Jacques-Henri Auché, *Procédure civile*, 2e éd., 2022.

Céline Laronde-Clérac, Agnès de Luget, *Méthodologie des épreuves écrites et de l'exposé-discussion*, 2e éd., 2018.

Marine Michineau, *Droit fiscal*, 3e éd., 2022.

Henri Oberdorff, Jacques Robert, *Libertés fondamentales et droits de l'homme, Recueil de textes français et internationaux*, 20e éd., 2022.

Michaël Poyet, *Procédure administrative et modes amiables de résolution des différends*, 5e éd., 2022.

Michaël Poyet, *Droit administratif*, 4e éd., 2023.

Michaël Poyet, *Un an d'actualité des libertés fondamentales*, 4e éd., 2022.

Thierry Revet, François-Xavier Lucas (dir.), *Précis de culture juridique*, 6e éd., 2022.

Corinne Robaczewski, *Procédure pénale*, 5e éd., 2021.

© 2023, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275130958
ISSN : 2557-6313
Collection : CRFPA

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AAI	Autorité administrative indépendante
AAU	Acte administratif unilatéral
Aff.	Affaire
AGTE	Administration générale et territoriale de l'État
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AJDA	Actualité juridique droit administratif
AJFP	Actualité juridique fonctions publiques
Al.	Alinéa
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMF	Autorité des marchés financiers
ANJ	Autorité nationale des jeux
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
API	Autorité publique indépendante
APL	Aide personnalisée au logement
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
ARCOM	Autorité de régulation des communications audiovisuelles et numériques
ART	Autorité de régulation des transports
Art.	Article
ARS	Agence régionale de santé
ASA	Autorisation spéciale d'absence
ASE	Aide sociale à l'enfance
BAN	Base adresse nationale
BIEP	Bourse interministérielle de l'emploi public
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile
C. civ.	Code civil
C. urb.	Code de l'urbanisme
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAP	Commission administrative paritaire
CAP 22	Comité d'action publique 2022
CASF	Code de l'action sociale et des familles

Cass. 1re civ.	Arrêt de la Cour de cassation, 1re chambre civile
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCI	Chambre du commerce et de l'industrie
CCP	Code de la commande publique
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGV	Contravention de grande voirie
CHR	Chambres réunies
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CIVEN	Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires
CIVI	Commission d'indemnisation des victimes d'infractions
CJA	Code de justice administrative
CJF	Code des juridictions financières
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPE	Conseiller principal d'éducation
COJ	Code de l'organisation judiciaire
Concl.	Conclusions
Cons.	Considérant
Cons. const.	Conseil constitutionnel
COSP	Collaborateur occasionnel du service public
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Centre de rétention administrative
CRPA	Code des relations entre le public et l'Administration
C. rur.	Code rural et de la pêche maritime
CSA	Comité social d'administration
CSE	Comité social et économique
CSM	Conseil supérieur de la magistrature

CSP	Code de la santé publique
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSS	Code de la sécurité sociale
D.	Recueil Dalloz
DAB	Distributeur automatique de billets
Déc.	Décision
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFP	Direction générale des finances publiques
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DIESE	Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DINUM	Direction interministérielle du numérique
Dir.	Sous la direction de
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
Doc.	Doctrine
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSP	Délégation de service public
DUME	Document unique de marché européen
EAP	École d'administration publique
Éd.	Édition
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
EDP	Engin de déplacement personnel
ENA	École nationale d'administration
EPA	Établissement public administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPLE	Établissement public local d'enseignement
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
Ex.	Exemple
Fasc.	Fascicule
FGTI	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GIP	Groupement d'intérêt public
HAS	Haute autorité de santé
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
HLM	Logement d'habitation à loyer modéré

HT	Hors taxes
INSP	Institut national du service public
IRA	Institut régional d'administration
IRTF	Interdiction de retour sur le territoire français
JCP A	JurisClasseur périodique, édition Administration et collectivités territoriales
JCP G	JurisClasseur périodique, édition générale
JLD	Juge des libertés et de la détention
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LDG	Lignes directrices de gestion
Lebon T.	Tables du recueil Lebon
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPF	Livre des procédures fiscales
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPA	Marché à procédure adaptée
MJD	Maison de la justice et du droit
MOP	Moyen d'ordre public
MPS	Marché public simplifié
MSAP	Maison de services au public
n°	Numéro
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NVEI	Nouveau véhicule électrique individuel
Obs.	Observations
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPHLM	Office public d'habitation à loyer modéré
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
Ord.	Ordonnance
OTE	Organisation territoriale de l'État
P.	Page
PCA	Plan de continuité d'activité
PCI	Plan cadastral informatisé
PCS	Plan communal de sauvegarde
PFRA	Plateforme régionale des achats (de l'État)
PFRH	Plateforme ressources humaines (de l'État)
PFRLR	Principe fondamental reconnu par les lois de la République
PGD	Principe général du droit
PIAF	Pour des intelligences artificielles francophones
PLACE	Plateforme des achats de l'État
POS – PLU	Plan d'occupation des sols – plan local d'urbanisme

PPCR	Parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations de la fonction publique
PPI	Projet pédagogique individuel
PPP	Produit phytopharmaceutique
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
Préc.	Précité
PUF	Presses universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RDF	Revue de droit fiscal
RDI	Revue de droit immobilier
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDSS	Revue de droit sanitaire et social
Rec.	Recueil Lebon (Recueil des décisions du Conseil d'État depuis 1821)
REP	Recours pour excès de pouvoir
Req.	Requête
RETEX	Retour d'expérience
RFDA	Revue française de droit administratif
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RRPIE	Responsable régional de la politique immobilière de l'État
RH	Ressources humaines
RIC	Référendum d'initiative citoyenne
RJS	Revue de jurisprudence sociale
RPC	Recours de plein contentieux
RSA	Revenu de solidarité active
RTS	Refus de titre de séjour
SAE	Service des achats de l'État
SCN	Services à compétence nationale
SDIR	Schéma directeur immobilier en région
Sect.	Section
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SGG	Secrétaire général du Gouvernement
SIC	Systèmes d'information et de communication
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIVOM	Syndicat intercommunal de valorisation des ordures ménagères
SIRH	Système d'information de gestion des ressources humaines
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNRP	Service national du renseignement pénitentiaire
SPIC	Service public industriel et commercial
SPA	Service public administratif
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SSR	Sous-sections réunies

T.	Tables du Recueil Lebon
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGI	Tribunal de grande instance
TJ	Tribunal judiciaire
UE	Union européenne
VAE	Validation des acquis de l'expérience
V.	Voir

SOMMAIRE

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS 5

INTRODUCTION 13

LEÇON 1

Droit administratif général : organisation administrative et pouvoir réglementaire 19

Section 1 – Fondamentaux sur l'organisation administrative et pouvoir réglementaire 20

Section 2 – Points d'actualité 31

LEÇON 2

Droit administratif : service public 63

Section 1 – Fondamentaux sur le service public 64

Section 2 – Points d'actualité 73

LEÇON 3

Droit administratif général : police administrative 93

Section 1 – Fondamentaux sur la police administrative 93

Section 2 – Points d'actualité 107

LEÇON 4

Droit administratif général : responsabilité administrative 129

Section 1 – Fondamentaux sur la responsabilité administrative 129

Section 2 – Points d'actualité 144

LEÇON 5

Droit administratif général : actes administratifs unilatéraux 161

Section 1 – Fondamentaux sur les actes administratifs unilatéraux 162

Section 2 – Points d'actualité 177

LEÇON 6

Droit administratif spécial : les contrats et marchés publics 195

Section 1 – Fondamentaux sur les contrats et marchés publics 196

Section 2 – Points d'actualité 216

LEÇON 7

Droit administratif spécial : droit des étrangers 233

Section 1 – Fondamentaux sur le droit des étrangers 234

Section 2 – Points d'actualité 250

LEÇON 8

Droit administratif spécial : fonction publique de l'État 265

Section 1 – Fondamentaux sur la fonction publique de l'État 266

Section 2 – Points d'actualité 283

LEÇON 9

Droit administratif spécial : travaux publics 299

Section 1 – Fondamentaux sur les travaux publics 299

Section 2 – Points d'actualité 310

CONCLUSION 325

CORPUS JURIDIQUE DE L'ÉPREUVE 327

LES DOCUMENTS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE UTILISÉS OU INTERDITS LORS DES ÉPREUVES D'ADMISSIBILITÉ DE L'EXAMEN DU CRFPA 329

SUJET DE L'EXAMEN PROFESSIONNEL NATIONAL DU CRFPA : SESSION 2022 333

SUJET DE L'EXAMEN PROFESSIONNEL NATIONAL DU CRFPA : SESSION 2021 345

SUJET DE L'EXAMEN PROFESSIONNEL NATIONAL DU CRFPA : SESSION 2020 355

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 361

INDEX ALPHABÉTIQUE 363

TABLE DES MATIÈRES 369

INTRODUCTION

1. L'arrêté du 17 octobre 2016, modifié notamment par des arrêtés du 17 novembre 2021 et des 2 octobre et 6 mars 2018, fixant le programme et les modalités de l'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle d'avocats (CRFPA), prévoit que les étudiants qui passent cet examen peuvent choisir, en épreuve écrite d'admissibilité, le droit administratif comme épreuve destinée à vérifier leur aptitude à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations d'une durée de trois heures et dont la note est affectée d'un coefficient 2. La Commission nationale de l'examen d'accès au CRFPA, conformément à ses prérogatives tirées de l'article 51-1 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat créé par l'article 3 du décret n° 2016-1389 du 17 octobre 2016 modifiant les conditions d'accès aux CRFPA, apporte comme précisions et recommandations relatives aux épreuves d'admissibilité de l'examen du CRFPA que l'épreuve destinée à vérifier l'aptitude à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations, d'une durée de trois heures, au choix du candidat, consiste, pour la session 2023, en une ou plusieurs consultations.

2. L'annexe de cet arrêté actualisé du 17 octobre 2016 précise que le droit administratif est composé du droit administratif général et du droit administratif spécial. Ce dernier comprend la fonction publique d'État, le droit des travaux publics, les contrats et marchés publics et le droit des étrangers. Pour la session 2022, la Commission nationale de l'examen d'accès au CRFPA a communiqué les précisions suivantes sur le programme fixé par l'arrêté du 17 octobre 2016 : Les « contrats et marchés publics » s'entendent de tous les contrats et marchés publics.

3. Cet ouvrage est constitué de neuf fiches portant sur le programme de l'examen professionnel du CRFPA qui comportent chacune un cours avec les fondamentaux à connaître sur le thème traité, des points d'actualité, des cas pratiques ou consultations accompagnés de leur corrigé et de compléments pour approfondir ainsi qu'une liste des documents qui peuvent être utilisés lors de l'examen.

4. L'objectif de cet ouvrage est de permettre aux étudiants, ainsi que d'ailleurs aux personnes qui s'intéressent au droit administratif français, de faire un point de situation sur leurs connaissances en la matière en réalisant des cas pratiques ou des consultations.

5. Il a aussi pour vocation de sensibiliser les étudiants, dès la préparation, sur l'utilisation des ouvrages et documents autorisés durant l'épreuve de droit administratif de l'examen d'accès au CRFPA. En effet, les étudiants ont un réel intérêt à maîtriser les documents autorisés lors de l'épreuve pour non seulement gagner un temps précieux durant l'examen,

mais aussi pour éviter d'apprendre ce qui est à leur disposition, comme cela sera le cas dans leur future activité professionnelle. Tous les cas pratiques ou consultations proposés dans le présent ouvrage indiquent au candidat où trouver ce dont il a besoin dans les documents qui sont à sa disposition durant l'examen afin de se familiariser avec ceux-ci.

6. La commission nationale de l'examen d'accès au CRFPA a actualisé, pour la session 2022, les documents susceptibles d'être utilisés ou interdits lors de l'examen d'entrée au CRFPA pour les épreuves d'admissibilité (article 8 de l'arrêté actualisé du 17 octobre 2016). Par conséquent, lors des épreuves d'admissibilité, les candidats peuvent utiliser les codes annotés mais non commentés, ainsi que les recueils (ou impressions tirées de sites internet officiels) de textes réglementaires, législatifs et constitutionnels nationaux, et de normes européennes et internationales. Aucun autre document n'est autorisé, notamment les reproductions de circulaires, de conventions collectives et de décisions de justice. Les documents autorisés peuvent être surlignés ou soulignés, y compris sur la tranche, et plus généralement tous signes pourront y être ajoutés (accolades, flèches, croix, etc.) pourvu que ces signes n'ajoutent aucun contenu aux textes reproduits. Les onglets, marque-pages ou signets sont autorisés pourvu qu'ils soient vierges. La calculatrice n'est autorisée pour aucune des épreuves d'admissibilité. Enfin, les candidats dont la langue maternelle n'est pas le français peuvent utiliser un dictionnaire bilingue.

7. Le droit administratif, tout en respectant le principe de légalité, est un droit fondamentalement jurisprudentiel qui a été conçu par le Tribunal des conflits et le Conseil d'État à partir du XIX^e^ siècle. Cette jurisprudence, au sens large, est basée sur les principes généraux du droit (PGD) depuis les décisions du Conseil d'État *Dame Veuve Trompier-Gravier*[1] de 1944 et *Aramu*[2] de 1945 et intègre dorénavant les décisions juridictionnelles non seulement du Conseil d'État, mais aussi celles des neuf cours administratives d'appel (CAA), des quarante-deux tribunaux administratifs (TA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).
Le droit administratif peut également être qualifié de droit autonome ou spécial par rapport au droit privé et de droit inégalitaire au profit de l'Administration, même si cette dernière doit prendre en compte des sujétions ignorées par les particuliers.

8. L'autorité administrative, en application du principe du préalable, dispose du pouvoir de prendre des décisions unilatérales qui s'imposent à l'administré, sous le contrôle du juge de la légalité qui n'intervient *qu'a posteriori*. Elle a également la faculté de revenir sur sa décision, dans un certain délai, s'il lui apparaît qu'elle est entachée d'un vice de légalité. Par ailleurs, le caractère exécutoire de plein droit des décisions du juge administratif est aujourd'hui rappelé à l'article L. 11 du Code de justice administrative (CJA) qui dispose que les jugements sont exécutoires, et le principe de l'effet non suspensif des voies de recours à l'article L. 4 du CJA. Ainsi, en droit administratif, le caractère exécutoire des jugements a toujours été indépendant de leur caractère définitif. C'est seulement par exception, quand l'appel est suspensif, et notamment en matière disciplinaire ordinale ou en matière électorale, que la décision du juge n'acquiert sa force exécutoire qu'avec l'épuisement des voies de recours.

1. CE, sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, Rec. p. 14.
2. CE, ass., 26 oct. 1945, *Aramu et autres*, Rec. p. 213.

9. Ces caractères du droit administratif peuvent parfois être remis en question. En effet, le juge administratif n'est plus le seul et principal acteur des mutations du droit administratif dès lors que des réformes notables ont été réalisées par voie législative ou réglementaire alors qu'elles étaient possibles par l'intermédiaire de la jurisprudence. Il est aussi à noter l'influence grandissante du droit international, du droit communautaire ainsi que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ensuite, la revendication traditionnelle du libéralisme et le souci récurrent de l'efficacité, voire de l'efficience de l'Administration, dans ses structures comme dans ses activités, va l'inciter à faire évoluer ses modes traditionnels de fonctionnement en intégrant des règles du secteur privé ou du droit privé. Enfin, le caractère inégalitaire est aussi remis en question par les administrés en tant qu'usagers ou partenaires au travers de la crise de l'autorité et du développement de l'utilisation par l'Administration de procédés conventionnels d'action, de préférence à la décision unilatérale. En outre, la jurisprudence constitutionnelle ou européenne (CEDH) tend à renforcer les droits des particuliers face à l'Administration.

10. En dernier lieu, le droit administratif est en mesure de s'adapter à des situations exceptionnelles et il a pu, lors de telles circonstances, développer notamment la théorie des circonstances exceptionnelles. Dans ces occasions, la puissance publique dispose de pouvoirs exceptionnellement étendus afin d'assurer la continuité des services publics. La théorie des circonstances exceptionnelles autorise l'autorité administrative à s'affranchir des règles habituelles de compétences et de formes, mais aussi du respect de principes de fond. Le juge administratif contrôle les mesures prises dans le cadre de cette théorie et apprécie l'existence même de circonstances exceptionnelles en s'assurant que l'administration était effectivement dans l'impossibilité de prendre la mesure en cause de manière régulière et en vérifiant que les actes ont été pris dans un but d'intérêt général, notamment pour assurer la continuité de l'État, et ont été rendus nécessaires par les circonstances particulières du moment.
L'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958 a d'ailleurs été inspiré par cette même théorie des circonstances exceptionnelles et son article 36 prévoit un état de siège[3] qui est décrété en Conseil des ministres et autorisé par le Parlement en cas de prorogation au-delà de douze jours.
La loi n° 55-385 du 3 avril 1955, révisée à plusieurs reprises, permet d'instaurer un état d'urgence dont une « constitutionnalisation » a été envisagée à la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015. Elle n'a pas abouti mais a suscité des débats qui ont rappelé l'antique question du rapport entre la situation d'exception et le droit.
Par ailleurs, avec l'émergence d'un nouveau coronavirus (Covid-19), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré, le 30 janvier 2020, que cette situation constitue une urgence de santé publique de portée internationale. Elle est aggravée par le caractère pathogène et contagieux du virus Covid-19. Dans ces circonstances sanitaires exceptionnelles, le Parlement a adopté, après la procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 18 mars 2020, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 qui instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire (titre I), prend des mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 (titre II) et organise le report du second tour des élections municipales, communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon (titre III). Son article 4 a institué un état d'urgence sanitaire,

3. V. aussi art. L. 2121-1 à L. 2121-8 du Code de la défense.

par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du Code de la santé publique qu'elle a créée, et a déclaré un état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de cette loi, à savoir le 24 mars 2020. Dans sa décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 (loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19), le Conseil constitutionnel a décidé que la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 est conforme à la Constitution et qu'il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution, compte tenu des circonstances particulières du contexte sanitaire. Il sera alors noté l'utilisation de la formule « circonstances particulières » par le Conseil constitutionnel, à cette occasion.
Plusieurs lois ont ensuite été adoptées pour proroger ou sortir de l'état d'urgence sanitaire à l'instar de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, la loi n° 2020-856 du 9 juill. 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, la loi n° 2020-1379 du 14 nov. 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, la loi n° 2021-160 du 15 févr. 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, la loi n° 2021-1172 du 11 sept. 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les Outre-mer, la loi n° 2021-1465 du 10 nov. 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le Code de la santé publique.
Dans son étude annuelle 2021, intitulée « Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes », le Conseil d'État a présenté une grille de lecture et d'emploi de ce régime d'exception qui a été appliqué plus de la moitié de la période 2015-2021, avec une série de propositions visant à améliorer l'action publique.
Le juge des référés du Conseil d'État a rendu plusieurs milliers d'ordonnances de référé durant l'instauration de l'état d'urgence sanitaire en matière de libertés publiques et de droits fondamentaux, en application des articles L. 521-1 du CJA, dit « référé-suspension », et L. 521-2 du CJA, dit « référé-liberté ». À titre d'illustration, dans une ordonnance n^{os} 460002 du 11 janvier 2022, le juge des référés du Conseil d'État, statuant en formation collégiale, a précisé que les préfets ne peuvent imposer le port du masque en extérieur qu'à certaines conditions : il doit être limité aux lieux et aux heures de forte circulation de population quand la distanciation physique n'est pas possible, et uniquement si la situation épidémiologique locale le justifie. Mais le préfet peut délimiter des zones suffisamment larges pour que la règle soit compréhensible et son application cohérente.
Le 20 septembre 2022, en ce qui concerne le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil d'État a jugé, en chambres réunies, que pour prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement dont il n'est pas sérieusement contestable qu'elle trouve sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique, le juge des référés peut, en cas d'urgence, être saisi soit sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA ou, le cas échéant, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du Code de l'environnement, afin qu'il ordonne la suspension de la décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte, soit sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA, afin qu'il enjoigne à l'autorité publique, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou à mettre un terme à cette atteinte. En outre, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article 1er de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté

fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA. Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises (CE, CHR, 20 sept. 2022, *M. et M^me^ P.*, n° 451129).

LEÇON 1

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL : ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

11. L'État français dispose à la fois d'une Administration centrale, qui connaît des démembrements à l'instar des établissements publics et des autorités administratives et publiques indépendantes, et d'une Administration déconcentrée. La décentralisation territoriale a progressé en France depuis le début des années 1980 et les collectivités territoriales occupent dorénavant une place importante dans l'organisation administrative de celle-ci.
L'État poursuit la rationalisation et la simplification de l'organisation administrative ainsi que de son fonctionnement.
Par une circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois[1], la Première ministre rappelle : que veiller à la rapide et complète application de la loi répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique ; que faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique et que chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens ; que faire en sorte que la période qui sépare la publication de la loi de l'intervention des mesures réglementaires d'application soit la plus brève possible est facteur de sécurité juridique et que, dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable ne va pas sans incertitude, parce qu'il peut être délicat de faire le départ entre les dispositions de la loi nouvelle qui sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables et celles qui ne pourront recevoir application qu'après l'intervention des mesures réglementaires qui leur sont nécessaires ; que faire en sorte que soient rapidement prises les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi est une condition de la crédibilité politique des réformes engagées par le Gouvernement et que le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme, étant précisé que pour traduire la réforme dans les faits, il faut investir dans sa présentation, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

1. JORF nº 0301 du 29 déc. 2022, texte nº 2.

Section 1
Fondamentaux sur l'organisation administrative et pouvoir réglementaire

§ 1. L'organisation administrative de l'État français

A. Au niveau central

12. La Constitution française du 4 octobre 1958 a réparti les compétences au sein du pouvoir exécutif entre le président de la République (art. 8, 9, 13, 19), le Premier ministre (art. 19, 20, 21, 39, 49) et les autres membres du Gouvernement[2] (art. 19 et 22).
Les attributions des ministres sont fixées par un décret délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, en application de l'article 1er du décret nº 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.
L'article 2 du décret nº 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration précise que les administrations civiles de l'État, placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, se composent, d'une part, d'administrations centrales et de services à compétence nationale, d'autre part, de services déconcentrés. La répartition des missions entre les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par ce décret qui confie aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés.
La coordination interministérielle est assurée par des organismes placés auprès du Premier ministre comme le secrétariat général du Gouvernement[3] (SGG), le secrétariat général des affaires européennes[4] (SGAE) ou le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale[5] (SGDSN).

B. Au niveau déconcentré

13. L'Administration territoriale de l'État repose sur un *missi dominici* qui est le préfet. L'article 72[6] de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, le préfet en l'occurrence, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.
Les pouvoirs des préfets et les règles relatives à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements sont définis par le décret nº 2004-374 du 29 avril 2004

2. Compétence du ministre d'organisation du service au titre du pouvoir réglementaire (CE, sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, p. 172, *GAJA* nº 45).
3. S. Lasvignes, Le secrétariat général du Gouvernement, *Les Cahiers de la fonction publique*, 2006.
4. Décret nº 2005-1283 du 17 oct. 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.
5. Art. R*1132-1 et s. du Code de la défense.
6. Modifié par l'article 5 de la loi constitutionnelle nº 2003-276 du 28 mars 2003.