# Les moyens d’action : l’acte unilatéral

## Chapitre F - Le régime normal

Plusieurs expressions synonymes : Acte administratif unilatéral, décision administrative, décision exécutoire, acte décisoire. On rencontre l’acte unilatéral, une spécificité du droit administratif et qui fait la particularité de cette technique et qui tient au déséquilibre des intérêts en présence. Le droit administratif permet à l’administration de gérer l’IG, à quoi s’oppose l’intérêt particulier de l’administré. L’IG doit triompher.

L’administration dispose d’une technique juridique qui lui permet d’imposer sa volonté aux administrés sans leur consentement.

Situation : Un terrain en U au milieu de deux bâtiments

Le terrain devient un fonds servant qui rend service au voisin. Servitude conventionnelle.

Si le voisin n’est pas d’accord, le propriétaire du terrain en forme de U devra faire une canalisation en forme de U pour ne pas passer dans le terrain.

Si c’est des bâtiments publics, l’administration le fera de façon unilatérale sans le consentement du propriétaire et c’est ce qu’on appelle une servitude administrative.

### Section F1 - L’édiction de l’acte unilatéral

#### §F11 - La notion d’acte unilatéral

« On ne peut contester devant le JA qu’une décision de l’administration », Code de justice administrative.

Si on envoi au juge un acte qui n’est pas un acte administratif unilatéral, le recours sera irrecevable. Il existe des cas où le législateur a posé le fait que des compagnies aériennes par exemple peuvent prendre des actes administratifs unilatéraux.

Un acte administratif, c’est une volonté administrative qui produit des effets juridiques. En droit privé, c’est l’autorité parentale qui cesse à la majorité ou le droit du travail employeur/employé.

##### A - L’autorité administrative auteur de l’acte

Emetteur d’acte administratif unilatéral destinée à produire des effets juridiques.

###### 1 - Les personnes publiques

Un acte qui émane d’une personne publique est réputé émaner d’une autorité administrative. Les personnes publiques sont censées agir dans l’intérêt général. Sous réserve de quelques cas où elle sera considérée comme un simple particulier.

**C.E. 4 juin 2007, Petitpas, Cne de Joncquières**

Délibération qui autorise le maire à engager une procédure d’expulsion d’un occupant sans titre du domaine privé.

Saisine du juge judiciaire qui est le seul à pouvoir prendre une ordonnance d’expulsion dans le cas de l’occupation illégale d’un appartement (privé) que la commune possède.  
La commune va donc saisir le TGI qui va délivrer une ordonnance d’expulsion dans laquelle figurera une mention qui est la formule exécutoire. On peut alors saisir un huissier car va pouvoir solliciter le concours de la force publique qui lui est accordé par le préfet qui enjoint au directeur de la police départementale d’expulser. Le juge autorise l’Etat a envoyer la police au secours de l’huissier qui doit faire exécuter le jugement d’expulsion, le préfet ordonne.   
Le maire est autorisé à aller devant le JJ pour obtenir l’ordonnance d’expulsion. Il ne peut pas prendre d’arrêté sur le domaine privé.

Lorsque la commune mène une action judiciaire se comporte comme un simple particulier

Les personnes publiques vont être considérées comme des personnes privées lorsqu’elles gèrent un SPIC, elle agit comme un industriel ordinaire. Ainsi une bonne partie des décisions qu’elle prend émane d’une autorité privée. Le gestionnaire du SPIC redevient une autorité administrative lorsqu’il prend une mesure d’organisation du service. Dans ses relations avec ses usagers il se comporte comme une autorité privée. Nuance entre un acte d’organisation ou de simple gestion.

T.C. 20 juin 2005, VNF

C.E. 17 mai 2013, VNF

EPIC qui gère les voies navigables. VNF modifie le tarif des péages pour les bateaux de plus de 5 mètres, elle fixe les règles de circulations sur les voies navigables, le sens de circulation, etc. Elle a cependant des activités de SPA, dans ce cas elle se comporte comme une autorité administrative et l’usager n’est plus fournisseur de service.  
Le fait d’organiser le service public est une activité de SPA.

**T.C. 15 janvier 1968 Cie Air France c. Epoux Barbier**

Licenciement d’une hôtesse de l’air parce qu’elle se marie. Air France est une pers. Privée et à l’époque gère un SPIC (adj plus SP) ; Rapports entre employés et AF = privé.  
Le T.C. considère que le RI d’AF est une mesure d’organisation, donc un acte administratif, AF s’est comporté comme une autorité administrative mais le licenciement de l’hôtesse relève du juge judiciaire.

Lorsqu’une personne privée va être considérée comme organisant ou gérant un SPA ou lorsqu’une personne privée organise un SPIC.

**C.E. ord. 11 janvier 2008 , Sté Canal+ et Sté Kioske Sport**

Canal+ et les droits de retranscription télévisée des matchs de foot.  
La ligue de football décide de produire elle-même les images des matchs de football de ligue 1. Elle décide elle-même de filmer les matchs à la place des chaines de télévision. Ca s’inscrit dans le contexte de commercialisation des droits audiovisuels. La ligue vend les droits de diffusions aux chaines de télévisions.  
Lorsque les images étaient filmées par les chaines de télévisions, elles venaient elle-même avec leur matériel prendre les images, il y a avait quelques fuites.  
Canal+ fait un recours contre cette décision comme quoi la ligue n’a pas le droit de filmer ses propres matchs.

Le JA estime que c’est du droit privé alors que c’est un SPA. Le juge considère que dans certains cas, l’organisateur se comporte comme un commerçant, un particulier, qui vend ses droits de diffusions.

C.A.A. Nantes, 30 nov. 1999, SA Laboratoires Zootherap

Un centre de contrôle technique convoque un automobiliste à une contrevisite qui doit être faite dans un délai déterminé qui a été dépassé, la contrevisite se transforme en nouveau contrôle technique, le premier devient caduque.

L’entrepreneur conteste l’obligation du deuxième contrôle qui devait être qu’une simple contrevisite.

D’après la CAA, les CT ont une mission de service publique mais on sait depuis 1974 que le fait d’avoir une mission de SP ne suffit pas pour être une autorité administrative. Il faut collaborer au SP mais la mission de SP ne suffit pas, le juge va vérifier que les centres du CT n’ont pas en plus des PPP. Quelles observations fait-il ? Il observe qu’elles n’ont pas de monopole territorial donc pas de PPP (exemple de monopole : 1 par canton, 1 par commune). L’idée est, on n’a pas de monopole et les centres de contrôle technique ne font que constater le respect du Code de la route, sous entendu, ils ne sanctionnent pas les règles.

Pas de monopole, ne sanctionne pas, il participe bien à une mission de service publique mais n’a pas assez de pouvoir pour être une autorité administrative.

**T.C. 13 décembre 2004, Tibergien c./ Sté des eaux du Nord**

Tribunal des conflits, problème de compétence. Un particulier a reçu une facture car il n’est pas raccordé au réseau d’assainissement collectif. On lui demande de payer une somme égale à la redevance qu’il aurait payé s’il avait été client. On est face à un litige qui concerne un usagé de SPIC et un gestionnaire de SPIC. Les litiges entre un SPIC et ses usagés relèvent du juge judiciaire. Le tribunal des affaires dit que le litige relève de l’ordre administratif. La particularité est que l’individu doit payer quelque chose alors qu’il n’a reçu aucune prestation de service. Le gestionnaire du SPIC utilise l’article L1331-1. L’autorité administrative n’est pas dans un rapport d’égalité avec l’usager. D’ailleurs, on parle d’administrés plus qu’on parle de clients. Si jamais la personne est raccordée au service d’assainissement, elle est cliente du service public alors ça relèvera du juge judiciaire car ça relève d’un rapport d’un industriel ordinaire. Quand on nous demande de payer quelque chose auquel on n’est pas abonné, c’est du droit public. C’est ce qu’on appelle la PPP. Les personnes publiques ont une présomption qui permet d’imposer leur volonté. La personne publique est présumé à agir en tant qu’autorité publique.

Lorsqu’un maire refuse l’utilisation d’un terrain communal, ce n’est pas un acte administratif unilatéral, la personne publique se comporte en propriétaire de terrain. Il n’y a la aucune manifestation d’autorité administrative. Si l’administration décide en revanche que votre terrain l’intéresse pour agrandir la voirie et créer un parking. Elle aura la possibilité de vous exproprier, l’administration prendra une déclaration d’utilité publique, un arrêté du préfet, et elle aura l’obtention de la propriété du terrain. Lorsque les autorités publiques réagissent comme des simples particuliers, elles ne sont plus des autorités administratives. Une relation entre un SPIC et un usager aussi.

Un acte juridique peut faire grief, c’est-à-dire produire des effets de droit. Il peut également être regardé comme modifiant l’ordonnancement juridique.  
La production d’effets juridiques, l’acte créé t-il une obligation, un droit ou supprime t-il une obligation ou un droit ? Si quatre non, il n’y a pas de production d’effet juridique.

Illustration :

**C.E. 11 juillet 2001, Poirrez**

Deux décisions : la première concerne les automates des gares de la banlieue parisienne qui ne délivrent plus de billet à tarif détruit et la deuxième concerne la réduction du nombre d’arrêt de train dans une gare.

Un recours est fait, pour la première décision, la question est de savoir si on supprime ou si on créer un droit pour l’usager. Là, il s’agit simplement de réduire aux automates, on peut toujours aller au guichet, c’est pour ca que le juge dit que ca ne supprime pas les conditions tarifaires. Le tarif réduit est toujours présent, ca ne constitue pas une modification tarifaire.

Pour la deuxième décision, le juge dit qu’il n’est pas fondé, ca veut dire qu’il a examiné le fond, le recours est recevable, la décision est donc un acte unilatérale, déclaration de compétence implicite. La modification d’une desserte de gare est un acte administratif d’après le juge qui a examiné le fond de la décision.

Il y a dans le deuxième cas une suppression du service public, ca réduit des droits car pas d’action au SP.

**C.E. 27 juillet 1990, Université Paris Dauphine**

Président d’université qui envoie à deux candidats à des fonctions des lettres qui annonce que leur demande a été transmise. Le juge observe que dans le même temps, le président de l’université inscrit d’autres candidats au concours.  
Le juge dit, comme il y a des candidats admis à participer, la lettre d’attente n’était pas une lettre d’attente mais un refus.

Dans les actes qui ne produisent pas d’effet, il y a les mesures d’ordre intérieur, c’est une expression inventé par la doctrine pour d’écrire une catégorie d’actes de l’administration.  
La mesure d’ordre d’intérieur est en réalité une mesure qui contribue à rétablir ou établir l’ordre à l’intérieur d’une structure administrative. Traditionnellement développé dans des administrations fermées, des lieux où l’usager est littéralement enfermé dans l’administration. C’est le cas dans les services pénitentiaires. C’était le cas dans les casernes également. C’était le cas de l’école où les élèves sont enfermé pendant la durée scolaire, c’est le cas aussi des hôpitaux et particulièrement les hôpitaux psychiatriques.  
Obligation de prendre des mesures contraignantes et notamment rétablir l’ordre public, sanctionner des violations d’ordre intérieur.  
Pendant longtemps, toutes les décisions prisent en milieu administratif échappaient au juge administratif, c’était le cas dans les années 1950 dans les collèges et lycées pour les R.I.

Suite à la condamnation de la France par la CourEDH, deux arrêts du C.E.

**C.E. 17 février 1995, Marie** et **C.E. 17 février 1995, Hardouin**

Marie = Prison, Hardouin = Marine armée

Marie :

Il s’agit d’un détenu qui lors de son arrestation musclée perd une dent, il est passé en détention provisoire et demande à voir un dentiste. On lui refuse, il conteste et on lui inflige une punition qu’on appelle à l’époque la punition de cellule (privation de cantine, impossibilité de faire revenir des objets et colis de l’extérieur).  
Son avocat dépose un recours en excès de pouvoir, contre la punition de mise en cellule, devant le juge administratif. Traditionnellement, c’est une mesure d’ordre intérieur, le juge aurait refusé. La position est inversée dans cet arrêt, le C.E reconnait l’existence d’une telle mesure en considérant que les effets de la punition de cellule sont plus de correspondance, de droit de visite, des droits sont supprimés au détenu. En outre, ça retarde la possibilité d’une réduction de peine. Il y a bien une production d’effet juridique, le recours est recevable contre la punition de cellule.

Hardouin :

C’est une punition militaire qui est infligée à un marin (timonier, celui qui est à la barre) ivre, on le met « aux arrêts ». Il lui est interdit de quitter son unité. Le juge va regarder et observer que ce type de punition est susceptible d’avoir une influence sur la progression de carrière de l’agent.

En comparaison : **C.E. 26 novembre 2010, ministre de la justice**

Le juge revient en arrière, il faut que l’atteinte au droit d’un détenu soit seulement fondamentale.  
Le juge s’est rendu compte qu’il est allé trop loin dans l’arrêt Hardouin (droit du détenu = recours), les juridictions administratives ont croulé sous les recours en excès de pouvoir de 1995. Le juge est revenu en arrière. Il a simplement dit en matière carcéral, ne sont des décisions administratives que celles qui affectent des droits fondamentaux.

Il faut rappeler qu’à l’intérieur des prisons ont étés institués des procédures de recours internes, il y a des conseils de discipline à l’intérieur des prisons.

Autre catégorie d’acte pas susceptible de recours, c’est les actes préparatoires

Cette catégorie résulte du fait que la législation française caractérisé par sa simplicité suppose très souvent qu’une décision soit précédée d’une multitude d’actes. Le juge veut qu’on évite de faire des recours direct contre chacune des étapes intermédiaires.

Laissons le processus aller à son terme et autorisons le recours contre l’acte définitif et pas contre les étapes intermédiaires. Le juge considère que les actes préparatoires ne créés par de droit/d’obligation ni n’en supprime. Le justiciable ne peut pas contester directement chacune des étapes devant le juge, en revanche, si l’une des étapes à été manquée ou si l’une des étapes a été mal menée, l’irrégularité aura des effets sur la décision finale. Quand on attaquera la décision finale, on aura le droit de dire, je demande l’annulation de la décision finale car à tel moment de la procédure, il y a eu un vice. On peut contester l’acte qui fini la procédure et d’invoquer un défaut, mais pas directement le défaut.