

# LEÇON 1

## Les actes de l'Administration

Les actes juridiques de l'Administration sont en principe soumis à un régime exorbitant du droit commun en raison du but poursuivi (intérêt général). Ce régime exorbitant n'est pas pour autant un régime arbitraire puisque, pour tous ses *actes juridiques*, l'Administration reste soumise au *principe de légalité*.

### CHAPITRE 1

## Le principe de légalité

Le principe de légalité postule que l'Administration respecte le Droit. Il s'agit d'une garantie des citoyens contre l'arbitraire.

Le principe de légalité possède plusieurs *sources* et une *portée* qu'il faudra évaluer.

### SECTION 1.

## LES SOURCES DE LA LÉGALITÉ

Dans le principe de légalité, la notion de Loi doit être entendue en son acception la plus large comprenant non seulement des lois mais tout un ensemble de normes ou de règles hiérarchisées, *écrites* ou *non écrites*.

### §1 Les règles écrites

Les règles les plus élevées dans la hiérarchie juridique sont *externes* à l'Administration. Les autres lui sont *internes* : elles constituent le droit Administratif proprement dit.

## I. Les règles externes à l'Administration

Les sources de la légalité sont hiérarchisées.

Au sommet de la hiérarchie des normes juridiques se trouve la *Constitution*, puis les *Traités* (dont l'autorité, sous réserve de réciprocité, est supérieure à celle des lois, 55 C°) et enfin, la *Loi* (limitée dans son domaine, 34 C°), subordonnée aux deux précédents.

## II. Les règles internes à l'Administration

Les normes juridiques administratives, bien que subordonnées aux normes supérieures, sont des sources de légalité qui *s'imposent à l'Administration elle-même et aux citoyens*.

Elles ont tantôt une *portée générale et impersonnelle* (règlement), tantôt une *portée particulière et limitée* (décision individuelle – contrat).

Les *règlements* sont hiérarchisés en fonction des autorités dont ils émanent (un *décret* est supérieur à un *arrêté*...) et *les décisions individuelles sont inférieures* en principe aux règlements.

### §2 Les règles non écrites

*La Jurisprudence*, c'est-à-dire l'ensemble des décisions de Justice rendues sur une même question, s'impose à l'Administration.

Elle peut devenir une source de la légalité notamment lorsque le juge administratif y consacre l'existence des principes généraux du droit.

*Les principes généraux du droit (PGD)* sont des principes *non prévus par des textes particuliers* mais dégagés et consacrés par le Conseil d'État.

Ils constituent une *source essentielle de la légalité* (ex. : la liberté d'aller et venir, l'égalité devant l'impôt...). L'Administration y est soumise mais pas le Législateur.

À ces PGD, il faut ajouter d'autres principes et droits fondamentaux consacrés par le Conseil constitutionnel ou les Cours européennes qui n'ont pas le qualificatif de PGD propre au Conseil d'État mais s'imposent néanmoins à l'Administration.

## SECTION 2. LA PORTÉE DU PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ

La portée du principe de légalité est tempérée par sa *flexibilité* et par la *légalité d'exception*.

### §1 La flexibilité du principe de légalité

La soumission de l'Administration au principe de légalité est variable. Cette dernière peut disposer d'une *compétence discrétionnaire* ou seulement d'une *compétence liée*.

Il y a *compétence discrétionnaire* chaque fois que l'Administration dispose d'une *assez grande liberté d'action et de décision*.

C'est une liberté modulable et graduée, selon les secteurs d'activités où intervient l'Administration.

Il y a *compétence liée* lorsque l'Administration est *tenue d'agir dans un certain sens déterminé sans avoir une véritable liberté d'appréciation et de choix* (ex. : contrôle du pouvoir de police, l'inscription en faculté...).

Bien évidemment la compétence liée peut elle-même connaître différents degrés suivant les restrictions apportées à la liberté d'action de l'Administration.

### §2 La légalité d'exception

Un État de droit peut connaître des *situations d'exception menaçant l'ordre public*. Celles-ci conduisent à une légalité d'exception prévue :

- ✓ soit *par des textes* (ex. : 16 C°, état de siège ou état d'urgence) ;
- ✓ soit *par une jurisprudence* dite « des circonstances exceptionnelles » qui a été mise en place par le Conseil d'État (CE, 28 juin 1918, *Heyries*).

L'État de droit ne disparaît pas. La légalité d'exception est *contrôlée par le juge administratif*.

## CHAPITRE 2

### La classification des actes administratifs

Au point de vue juridique, le procédé normal de l'action administrative est *l'acte unilatéral*. Mais cela n'exclut pas le recours à des *actes bilatéraux* (contrats).

## SECTION 1.

### LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

Ils font l'objet d'une *classification* et leur *existence* est soumise à un même socle de règles.

#### §1 Leur classification

Parmi les actes administratifs unilatéraux, on distingue les *actes non exécutoires* des *actes exécutoires*.

##### I. Les actes non exécutoires

Les actes exécutoires – ou « ne faisant pas grief » – sont extrêmement nombreux :

- ✓ *certain* précèdent la *décision exécutoire* elle-même (ils la préparent) ;
- ✓ *certain* conditionnent l'*application de la décision exécutoire* (ils l'accompagnent) dans le cadre du fonctionnement interne de l'Administration (ex. : avis, recommandations, mesures d'ordre intérieur, circulaires, directives...).

##### II. Les actes exécutoires

Les actes exécutoires – ou « faisant grief » – sont des *actes créateurs de droits et d'obligations à l'égard des administrés*.

Les actes administratifs unilatéraux sont tantôt des *décisions individuelles* tantôt des *décisions réglementaires*.

Quant aux décisions individuelles, elles fixent des *règles ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nominativement désignées* (ex. : permis de construire, procès-verbal des résultats d'un concours).

Les décisions individuelles sont *hiérarchiquement subordonnées aux décisions réglementaires* et interviennent d'ailleurs souvent *en application des règlements*.

Quant aux décisions réglementaires, elles fixent des *règles générales et impersonnelles* n'ayant pas pour destinataire des personnes déterminées (ex. : règlement de police concernant la limitation de vitesse ou le stationnement).

Les règlements sont classés habituellement selon deux critères : l'un *matériel* et l'autre *organique*.

La classification matérielle des Règlements vise le domaine d'intervention de ces actes administratifs. On distingue à ce titre :

- ✓ les *règlements d'exécution* (des Lois), inférieurs et subordonnés à la Loi ;
- ✓ des *règlements autonomes* qui interviennent dans les matières autres que celles qui sont du domaine de la Loi (34 et 37 C°).

La classification organique des Règlements concerne l'organe qui a pris l'acte réglementaire et qui peut être :

- ✓ *une autorité centrale* :
  - ⇒ le *Président de la République* et le *Premier ministre* se partagent le pouvoir réglementaire (13 et 21 C°), ;
  - ⇒ les *Ministres* détiennent un pouvoir réglementaire limité au bon fonctionnement des services dont ils ont la charge (CE 7 févr. 1936, *Jamart*) ;
- ✓ *une autorité décentralisée* (collectivités locales, établissements publics), un pouvoir réglementaire limité leur est reconnu ;
- ✓ *certaines autorités indépendantes* (ex. : Conseil supérieur de l'audiovisuel) ;
- ✓ *certaines organismes privés* auxquels était reconnu le pouvoir de prendre des mesures ayant un caractère réglementaire, notamment lorsqu'ils assurent, pour le compte d'une personne publique, un service public (CE 31 juil. 1942, *Monpeurt*).

## §2 Leur existence

L'existence des actes administratifs unilatéraux suppose *leur vie* et s'éteint par *leur fin*.

### I. Leur vie

Alors qu'en Droit privé les relations juridiques voulues supposent – généralement – un accord de volontés (convention), le procédé habituel de l'action administrative est l'acte unilatéral, manifestation de la puissance publique.

#### A. La compétence d'une autorité

Tout agent de l'Administration n'est pas détenteur d'un pouvoir normatif (ex. : le personnel).

Seules les *autorités administratives* exercent cette fonction normative.

Mais d'une part, *leur compétence est délimitée* :

- ✓ matériellement (*ratione materiae*) ;

- ✓ territorialement (*ratione loci*) ;
- ✓ temporellement (*ratione temporis*).

Et d'autre part, *les règles de compétence sont d'ordre public*. Le juge peut donc les soulever d'office.

## B. Les formes de la décision administrative

À l'origine, les décisions administratives pouvaient prendre *toutes formes écrites ou verbales*.

Bien sûr, une décision administrative peut résulter du *silence de l'Administration* (ex. : le défaut de réponse pendant plus de 2 mois vaut décision implicite de rejet) ;

Mais *doivent être écrites les décisions administratives* :

- ✓ *les plus importantes* (ex. : arrêtés, décrets) ;
- ✓ *défavorables à leur destinataire* (ex. : refus d'une autorisation) *ou limitant l'exercice d'une liberté publique*, car elles doivent être motivées (L. 11 juil. 1979).

En outre, *la nécessité d'une signature* (formalité substantielle qui vicie l'acte en cas d'absence) suppose un écrit.

## C. La force obligatoire de la décision administrative

Concernant *l'entrée en vigueur des actes administratifs*, il faut distinguer :

- ✓ *la validité de l'acte*, qui intervient le jour de sa signature ;
- ✓ *l'opposabilité de l'acte*, qui intervient après notification ou publication. Ce n'est qu'à ce stade que l'acte administratif, acquiert force obligatoire (privilège du préalable) et devient opposable à tout administré.

Sauf loi contraire, *les actes administratifs ne valent que pour l'avenir* : c'est le principe de non-rétroactivité consacré à la jurisprudence (CE 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*).

## III. Leur fin

La fin des actes administratifs unilatéraux intervient :

- ✓ soit à la suite d'une *décision de l'Administration* (abrogation et retrait) ;
- ✓ soit à la suite d'une *décision du juge administratif* (inexistence et annulation).

On distinguera selon que la disparition de l'acte administratif unilatéral se produit *avec* ou *sans* effet rétroactif.

### A. La disparition sans rétroactivité

Tel est le cas de l'abrogation, mode normal de disparition des actes administratifs.

Elle intervient, à tout moment, afin de tenir compte de l'*intérêt général* et du *bon fonctionnement du service public*.

L'acte administratif *disparaît pour l'avenir*.

Cependant, les actes individuels bénéficient éventuellement de l'*intangibilité de droits acquis*.

### B. La disparition avec rétroactivité

Toute illégalité d'un acte administratif doit être sanctionnée par sa disparition avec effet rétroactif, cette disparition est décidée :

- ✓ tantôt par le juge. Tel est le cas de :
  - ⇒ *l'inexistence* : en cas d'illégalité particulièrement grave et de violation d'une liberté individuelle (voie de fait), l'acte sera déclaré inexistant par le juge judiciaire ou le juge administratif même hors délais de tout recours ;
  - ⇒ *l'annulation* : toujours prononcée par le juge administratif produit des effets extrêmement importants puisqu'elle est frappée de l'*autorité absolue de la chose jugée* (l'annulation s'impose non seulement aux parties mais à toute l'Administration) ;
- ✓ tantôt par l'Administration elle-même. Tel est le cas du *retrait*. Il s'agit d'un *droit à l'erreur qui permet à l'Administration de retirer*, avec effet rétroactif, *des décisions illégales en vue de restaurer la légalité*.
  - ⇒ *Le retrait des actes réglementaires* (jamais créateurs de droits) peut être opéré tant qu'ils ne sont pas devenus définitifs, c'est-à-dire tant qu'ils sont susceptibles d'une annulation juridictionnelle ;
  - ⇒ *Le retrait des actes individuels* est possible :
    - éternellement s'ils sont *non créateurs de droits* ;
    - temporairement dans un délai de 4 mois suivant la prise de décision (CE, Ass. 26 oct. 2001, *Ternon*) s'ils sont *créateurs de droits* (ex. : permis de conduire, permis de construire...).

## SECTION 2. LES CONTRATS DE L'ADMINISTRATION

L'Administration conclut soit des *contrats de droit privé* (soumis au droit privé), soit des *contrats administratifs* (soumis au droit public).

On les distingue à l'aide de *critères* car leur *régime* est très différent.

### §1 Les critères du contrat administratif

Certains contrats sont administratifs *par détermination de la loi*, d'autres le sont *par application de critères jurisprudentiels*.

#### I. Les contrats administratifs par détermination de la loi

Parfois, le Législateur détermine le caractère privé ou administratif du contrat. Ainsi, sont toujours administratifs :

- ✓ les contrats relatifs à l'exécution des travaux publics (L. 28 pluviôse An VIII) ;
- ✓ les contrats comportant occupation du domaine public (DL. 17 juin 1938) ;
- ✓ les marchés passés par l'Administration sont soumis au Code des marchés publics (L. 11 déc. 2001). De fait, l'ensemble du contentieux des marchés est de la compétence du juge administratif (1 CMP).

#### II. Les contrats administratifs par application de critères jurisprudentiels

Le plus souvent, dans le silence du Législateur, il revient au juge de déterminer la nature du contrat. Il utilise pour cela *2 critères*. Le contrat est ainsi administratif par le jeu *cumulatif* d'un *critère organique nécessaire* et d'un *critère matériel alternatif*.

##### A. Le critère organique nécessaire

*En principe*, un contrat n'a un caractère administratif que si *au moins l'une des deux parties contractantes est une personne publique*.

*Par exception*, un contrat conclu entre deux personnes privées est administratif si l'une des deux parties privées a *agi pour le compte de l'État* (TC 8 juillet