

FICHES DE COURS

CAS PRATIQUES CORRIGÉS



L'essentiel
du **droit**
administratif

3^e édition

Livia Elshoud
Mélina Elshoud
Stéphane Elshoud



« Qu'est-ce que le droit administratif ? »

- **Objectifs** : distinguer droit public et droit privé ; comprendre la spécificité du droit administratif
- **Prérequis** : aucun
- **Mots clefs** : droit public ; droit privé ; droit d'origine jurisprudentielle

1 La distinction entre le droit public et le droit privé

Le droit administratif est une branche du droit public. Celui-ci regroupe les éléments juridiques qui ont trait aux relations des pouvoirs publics, entre eux, ou entre ces derniers et les personnes privées – personnes physiques (particuliers) ou personnes morales (entreprises, associations, etc.)

Le droit public regroupe le droit constitutionnel et le droit administratif.

Le premier (*ie.* Le droit constitutionnel) règle les relations entre les pouvoirs constitués (pouvoirs politiques, autorité judiciaire, etc.) et fixe les garanties fondamentales données aux citoyens (droits politiques, sociaux, civils, etc.).

Le second (*ie.* Le droit administratif) regroupe toutes les règles relatives à la création, à l'organisation des services publics, à l'action administrative, ainsi que tout ce qui a trait aux rapports de l'administration et des citoyens, usagers et administrés.

Par exemple, ressortent au droit administratif : Les relations de l'administration avec les usagers à l'école, à l'hôpital, dans une commune par exemple.

C'est un droit du quotidien et un droit régulièrement pratiqué ou emprunté par un grand nombre de citoyens ou administrés.

De façon générale, « les » droits constitutionnel et administratif tirent leurs caractéristiques et originalités de leur proximité avec la « politique ».

En quelque sorte, l'État qui est le souverain et détient les moyens de la contrainte physique et de l'exécution forcée à l'égard de tous,

- se soumet au Droit ;
- accepte de voir limité son pouvoir ;
- admet que ses décisions et ses actes soient soumis à un juge indépendant.

Le droit privé régit, lui, les rapports entre particuliers et personnes privées dans leurs relations personnelles, civiles et commerciales (statut des personnes, relations contractuelles, extracontractuelles, responsabilité...).

2 Un droit spécifique à l'Administration

Le droit administratif est un droit propre à l'Administration.

Pendant longtemps, on a pensé que ce qui faisait sa particularité était qu'il donnait des prérogatives exorbitantes du droit commun (qu'on ne trouve pas dans le droit applicable aux personnes privées) à l'administration. Ces prérogatives se justifi(ai)ent par les buts d'intérêt général que poursuit l'administration :

- exemple: l'administration entend construire une route; elle a la possibilité d'exproprier, sous condition d'indemnisation, le propriétaire privé du terrain nécessaire...;
- exemple: l'administration, organise le service public des secours incendie; elle peut prendre tout acte réglementaire qui lui permette de poursuivre le but d'intérêt collectif et de l'imposer, de façon unilatérale, aux citoyens.

Depuis quelques décennies, il est admis que les prérogatives jouent aussi dans un sens favorable aux usagers et citoyens. Ainsi l'administration est soumise au principe d'égalité: elle ne peut payer différemment ses collaborateurs en les «distinguant» selon leurs origines raciales, de sexes, ou leurs pensées et croyances...

Le particularisme du droit administratif joue dans le sens d'une plus grande contrainte des usagers à qui s'imposent généralement sans discussion préalable ni accord les décisions de l'administration.

Il joue aussi dans le sens d'une plus grande contrainte de l'administration qui doit appliquer des règles et des principes la dépassant et s'imposant à tous.

3 Un droit largement jurisprudentiel

Le droit administratif est issu à la fois de lois, de règlements, de décisions individuelles mais aussi de décisions prises et adoptées par les juridictions administratives.

A la différence du Code civil, il n'existe pas un code posant l'ensemble des principes applicables à la matière. C'est le plus souvent le juge administratif,

entendu au sens large du terme (Conseil d'État, cours administratives d'appel ou tribunaux administratifs ou juridictions spécialisées comme les juridictions financières) qui vont poser les principes applicables.

Un exemple aidera à mieux comprendre le sens de ce propos.

S'agissant des personnes privées, le principe de leur responsabilité est posé en droit civil par les articles 1382 et suivants du Code Civil.

En droit administratif, c'est le juge qui a posé le principe dans un arrêt considéré, à juste titre, comme un grand arrêt de la jurisprudence administrative :

Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco, n°00012 – « *Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés* ».

Le juge a ainsi posé un grand nombre de principes juridiques.

Pour résumer ce qui vient d'être exposé le droit administratif apparaît comme :

- un droit relevant du droit public;
- un droit autonome par rapport aux autres branches ou domaines du Droit;
- un droit largement « inventé » au sens de découvert par le juge administratif qui alors se réfère aux principes politiques et sociaux du temps, aux précédents existants (législations antérieures allant dans le même sens, affaires jugées de façon comparable...) et à la volonté de trouver une solution en équité aux questions qui lui sont posées.

Les sources du droit administratif: la hiérarchie des normes (1)

- **Objectif:** connaître les principales sources de droit administratif et la façon dont elles s'appliquent
- **Prérequis:** lire les articles de la Constitution figurant dans la partie « textes »
- **Mots clefs:** Constitution, traités et accords internationaux, loi, règlements administratifs, principes généraux du droit

L'administration doit respecter le principe de légalité et se conformer à la hiérarchie des normes.

1 Le principe de légalité et le principe de hiérarchie des normes

1.1 Le principe de légalité

L'État et l'administration qui en dépend ont non seulement le droit d'édicter des règles juridiques mais aussi l'obligation de les respecter. C'est le principe de légalité.

Chaque catégorie de norme a une valeur différente des autres catégories. C'est le principe de hiérarchie des normes. La valeur de chaque catégorie de norme dépend pour une large part de la place et du rôle de son auteur.

Le constituant (peuple ou assemblée spécialement désignée à cet effet), qui établit la Constitution se voit reconnaître un pouvoir plus grand que celui du législateur habituel.

Le Parlement parce qu'il est l'émanation du peuple a une autorité supérieure à celle du Gouvernement qui tient théoriquement son pouvoir du Président ou des députés.

Le Président de la République et le Gouvernement ont un pouvoir plus large que celui de l'administration qui leur est subordonnée (Ministres, préfets, autorités administratives diverses) aux pouvoirs plus limités. A

cette hiérarchie des autorités compétentes va correspondre une hiérarchie des normes qu'elles édictent.

S'impotent donc à l'administration d'abord la Constitution, puis les textes internationaux, puis les lois, puis les règlements administratifs qui eux-mêmes suivent un ordre décroissant (décrets, arrêtés, décisions administratives individuelles...).

1.2 Législations d'exception et respect du principe de légalité

Plusieurs dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires prévoient de déroger au droit en vigueur de façon temporaire.

Certaines lois peuvent ainsi emporter avec leur promulgation un régime de droit dérogatoire au droit commun pendant une durée donnée justifiée par des évènements exceptionnels. Ce sont des lois d'exception ou d'urgence.

Tout d'abord, l'article 16 de la Constitution institue un régime d'exception, offrant des pouvoirs dérogeant au droit commun au Président de la République, lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel est consulté sur la mise en application de l'article 16 et sur les mesures prises durant cette période: il peut être saisi par le Président des deux assemblées ou 60 députés ou sénateurs au bout de 30 jours pour lui demander de vérifier et dire s'il y a toujours des circonstances exceptionnelles, au bout de 60 jours, le Conseil constitutionnel procède de plein-droit à ce contrôle (auto-saisine). L'article 16 n'a été utilisé qu'une seule fois en 1961.

Parallèlement, la loi du 3 avril 1955 prévoit qu'un état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

Enfin, la loi du 23 mars 2020 a introduit dans le Code de la santé publique, la possibilité d'instaurer un état d'urgence sanitaire en cas de catastrophe sanitaire. Cette loi a été la réponse législative à la crise de la COVID 19.

Ces textes prévoient en amont des périodes et circonstances justifiant une « mise entre parenthèses » temporaire des lois en vigueur. Le juge mais

aussi le Parlement sont, chacun pour ce qui les concerne, en capacité de vérifier que les mesures prises respectent la Constitution et les lois qui autorisent ces dérogations.

2 Les composantes de la hiérarchie des normes

2.1 La Constitution française du 4 octobre 1958

C'est la loi fondamentale de l'État. Elle organise les pouvoirs publics et leurs rapports. Elle comporte des dispositions relatives aux libertés publiques et individuelles.

Plusieurs articles intéressent directement le droit administratif. Ainsi, l'article 13 détermine les pouvoirs du Président de la République et l'article 21 ceux du Premier Ministre.

L'article 37 de la Constitution indique, lui, que «*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.*».

Aux articles de la Constitution s'ajoutent divers textes qu'elle cite et qui acquièrent par ce rattachement une valeur juridique supérieure à celle des autres normes.

Ainsi la Constitution comporte un préambule qui renvoie à la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. Toutes les grandes libertés ont ainsi une valeur constitutionnelle : liberté individuelle, liberté d'aller et venir, liberté d'opinion et d'expression, liberté d'entreprendre et de commerce...

De la même façon, le préambule de la Constitution fait référence aux Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République (PFRLR) qui ont ainsi une valeur constitutionnelle. N'étant pas listés précisément dans le préambule, le Conseil constitutionnel les a «*révélés*» au fil de plusieurs décisions (par exemple, le principe constitutionnel de la liberté d'association, issu de la loi de 1901, et révélé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 16 juillet 1971 ou la liberté de l'enseignement issu des lois de 1884 et suivantes, et révélé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 23 novembre 1977).

Enfin, le Conseil Constitutionnel en vérifiant la conformité des lois à la Constitution peut conférer à certains principes ou objectifs une valeur constitutionnelle (par exemple, le principe constitutionnel de fraternité (décision n°2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018) ou encore l'objectif

constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public (décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982)).

2.2 Les traités et accords internationaux

C'est la Constitution qui confère aux traités et accords internationaux une place prééminente juste derrière elle.

2.2.1 La supériorité des traités internationaux sur le droit national

L'article 55 de la Constitution dispose que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie (États, organisations internationales, etc.).

Le juge va constater cette supériorité à partir de plusieurs éléments : que la norme internationale ait été approuvée ou ratifiée ; qu'elle ait été signée et publiée par les autorités compétentes (à savoir, ratification par le Parlement et signature par l'exécutif) ; que la norme ait été appliquée par les autres parties signataires (on parle de réciprocité) (voir en ce sens CE, 9 juillet 2010, *Cheret-Benseghir*, n°317747 – Dans cet arrêt, le juge estime ne plus devoir renvoyer au ministre des affaires étrangères, la vérification de la réciprocité en matière d'application des traités internationaux).

Ce sont non seulement les traités qui s'imposent sur la loi mais aussi parfois le droit dérivé c'est-à-dire le droit édicté par les organismes internationaux créés par les traités internationaux.

Il en est ainsi du droit européen. Ainsi les règlements, directives et décisions européennes s'imposent en droit interne.

2.2.2 Les traités européens, le droit dérivé de l'Union Européenne et le possible contrôle par la Cour de Justice de l'Union européenne des actes administratifs français

Les règlements européens s'appliquent directement dans le droit des États membres de l'Union européenne et sont entièrement obligatoires.

Les directives européennes imposent aux États des objectifs à atteindre. La non-transposition d'une directive en droit national peut engager la responsabilité de l'État défaillant. Un individu qui a souffert de l'absence d'effets en cas de non-transposition peut demander réparation à l'État.

Les décisions européennes s'adressent à une personne en particulier : individu, entreprise, État membre. Elles sont obligatoires dans tous leurs éléments à l'égard de ceux à qui elles s'adressent.

Il en résulte que les règlements administratifs qui ne respectent pas un texte international ou européen sont censurés par le juge administratif.

Le contrôle exercé par le juge européen sur le droit français s'accompagne aussi d'une interprétation par le juge administratif de la portée du droit européen.

À ce titre, le juge administratif considère que le droit européen (règlements et directives) est invocable par les justiciables devant lui. L'invocabilité peut se définir comme le constat que la norme est bien intégrée dans l'ordre juridique national, qu'elle n'a pas vocation à régler exclusivement des relations d'État à État, et qu'elle n'a nécessité aucun acte complémentaire pour s'appliquer aux particuliers.

Si l'application des règlements européens (cf. *supra*) n'a pas vraiment posé de problème, il n'en va pas de même de celle des directives pour lesquelles le juge administratif français a été réticent à en faire valoir les effets dans l'ordre juridique national. Sa position a évolué progressivement: Il s'est reconnu compétent pour interpréter une directive (CE, sect., 22 décembre 1989, *Ministre du Budget*, n°86113), faire valoir la responsabilité fautive de l'État en cas de retard pour transposer une directive (CE, ass., 28 fév 1992, *Société Arizona Tobacco et SA. Philip Morris France*, n°87753), écarter une norme interne en cas de contradiction avec une directive (CE, 10 janvier 2001, *France nature Environnement*, n°217237), et enfin a accepté de reconnaître un effet direct complet aux directives (CE, ass., 30 oct 2009, *Mme Perreux*, n°298348).

De son côté, la Cour de Justice de l'Union européenne a pu juger qu'un avis qu'elle avait donné sur un dispositif fiscal concernant le traitement différencié entre une société mère et ses filiales à l'étranger avait été méconnu par un arrêt du Conseil d'État qui avait sollicité ledit avis. Elle a estimé à la demande de la Commission européenne que la République française avait manqué aux obligations en ne resollicitant pas un nouvel avis.

2.2.3 La convention européenne des droits de l'homme et le possible contrôle de son respect au plan supranational par la CEDH

Une autre source de droit importante au niveau du continent européen est le Conseil de l'Europe qui rassemble 46 États européens. La plupart de ces États sont signataires de la Convention européenne des droits de l'Homme dont le respect est assuré par une juridiction propre, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).