

Matière : Droit Administratif
Chargé du Cours : Mamadou DIANGAR
Chargés des TD :
Mme F. DIOUF KANTÉ ;
MM. I. DIOUF, F.-D. FAYE,
S. NDIAYE, NF. CAMARA, EI H. SALL

FICHE 2 : LES CARACTÈRES DU DROIT ADMINISTRATIF ET LES SOURCES DE LA LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE

SEANCE DE TD N° 2

Thème : Les caractères du droit administratif

I/ Note introductive :

En l'absence de textes régissant l'administration, c'est à partir des décisions du Conseil d'État mais aussi du Tribunal des conflits en France, que vont être affirmés des principes nouveaux constitutifs d'un droit administratif général. C'est dire que le caractère jurisprudentiel, trait le plus caractéristique du droit administratif, résulte de circonstances historiques propres à la France. Ce droit a été repris dans les pays d'Afrique francophone en tenant compte des contraintes et réalités locales, de sorte à lui imprimer des traits qui lui sont particuliers.

L'autonomie du droit administratif consacrée par l'arrêt Blanco (TC, 8 février 1873) est justifiée par le fait que l'administration a une activité essentiellement dédiée à l'intérêt général. Elle ne doit donc pas être soumise au même droit que les particuliers. Elle doit pouvoir utiliser des procédés qui ne sont pas concevables dans les rapports de particulier à particulier (par exemple, pouvoir de modifier unilatéralement les clauses d'un contrat, procéder à des réquisitions ou même exproprier un particulier pour cause d'utilité publique...).

Quoique constituant un droit de privilège pour l'administration, le droit administratif constitue également pour elle un droit de soumission. Ce faisant, il constitue un droit d'équilibre et de conciliation de l'action de l'administration au respect des droits et libertés des citoyens.

La séance consacrée à l'étude des caractères du droit administratif sera l'occasion d'aborder le premier type d'exercice, la dissertation, et de mettre en exergue l'évolution autour des traits saillants du droit administratif.

II/ METHODOLOGIE DE LA DISSERTATION

La première tâche dans une dissertation consiste à chercher à bien comprendre le sujet à travers une lecture attentive de son intitulé. Celle-ci permet d'identifier chacun des termes du sujet.

L'étape de formulation de la problématique est une des plus importantes de la construction de l'introduction d'une dissertation juridique. C'est à partir de cette

problématique que sera dégagé le plan qui doit toujours avoir pour **objectif de répondre à ladite problématique**. Le plan est un aspect délicat du travail.

Le schéma de la dissertation, tel qu'il se présente au moment de rendre la copie est le suivant :

Une introduction relativement consistante ainsi bâtie :

- On amène le sujet ;
- On pose le sujet ;
- On définit les termes du sujet ;
- On délimite le sujet ;
- On dégage la problématique ;
- On dégage l'intérêt du sujet ;
- On annonce le plan après l'avoir justifié.

Un développement articulé autour de deux parties comportant chacune deux sous parties :

I- L'intitulé de la première partie.

Il est suivi d'un chapeau présentant, en deux phrases au maximum, les grandes idées de cette partie et annonçant ses sous-parties.

Les sous parties qui sont au nombre de deux, sont, elles-mêmes, subdivisées de manière rationnelle et cohérente.

II- l'intitulé de la deuxième partie

(Reproduire les mêmes éléments dégagés pour la première partie)

Nb : La conclusion n'est pas nécessaire

III/ Bibliographie :

Consulter les manuels et autres ouvrages indiqués dans la fiche méthodologique.

IV/ Exercices

Groupes du lundi :

Sujet : Le caractère jurisprudentiel du droit administratif : justifications et manifestations.

Groupes du mardi :

Sujet : L'autonomie du droit administratif africain.

Thème : Les sources de la légalité administrative

I/ Note introductive :

En dépit du fait que l'administration agit pour l'intérêt général, son activité est limitée par le **principe de légalité**. Les règles de droit encadrant l'activité de l'administration- que l'on qualifie souvent de sources de la légalité administrative - sont nombreuses et ont des origines variées. Certaines d'entre elles sont écrites, d'autres, non écrites. Ce sont, globalement, les sources à valeur constitutionnelle, les sources internationales, les lois, les principes généraux du droit, les règles jurisprudentielles et les actes édictés unilatéralement par l'administration elle-même.

La présente sera l'occasion de revenir sur l'étendue de ces règles dont le respect s'impose à l'administration.

II/ Exercices :

Groupes du lundi :

Sujet : Les sources internes de la légalité administrative.

Groupes du mardi :

Sujet : Le traité international comme source de la légalité administrative.

DOCUMENTS :

Document 1. Prosper WEIL et Dominique POUYAUD, *Le droit administratif*, PUF, Que sais-je ? 24^{ème} éd. mise à jour, (Extrait), pp-22-26.

[...]

IV. Le droit administratif en mutation

Le Conseil d'État a précédé le droit administratif qui a été, comme la common law, "sécéré dans les interstices de la procédure", illustrant la maxime anglaise Remedies precede rights. Mais l'un et l'autre ont été et demeurent tellement liés que l'interrogation sur le bilan et les perspectives de l'un à la veille de son bicentenaire vaut également pour l'autre.

La crise de croissance ne s'est ni prolongée ni résolue selon un processus purement endogène. Les facteurs nés au sein même de l'ordre administratif ont dû se combiner avec des contraintes issues du monde extérieur. La crise est recouverte par des données nouvelles qui posent les problèmes autres que ceux qui l'avaient engendrée et qui suscitent à leur tour de nouvelles réflexions. Le droit administratif est "en mutation" (J. Chevalier).

Ces données nouvelles tiennent à la remise en cause du juge administratif et du droit administratif, à l'encadrement de l'un et de l'autre par un environnement normatif modifié et à un paysage institutionnel renouvelé.

1. La remise en cause du juge et du droit administratif

La controverse, qui fut vive à certains moments de l'histoire, sur les mérites et les démérites du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, sur la dualité de juridictions, sur l'autonomie du droit administratif semblait au milieu des années 70 appartenir au passé. Non seulement le modèle de "l'ordre administratif" français paraissait définitivement acquis dans le pays qui lui avait donné naissance, mais il avait largement essaimé, notamment en ce qui concerne l'organisation juridictionnelle, dans de nombreux pays soustraits à l'influence anglo-saxonne. Bien plus, le système contentieux français

avait fourni les structures essentielles du contentieux communautaire. On vantait les audaces du juge administratif qui avait réussi à renforcer la soumission de l'administration au droit grâce à l'élargissement des normes de référence - on pense, notamment, à la théorie des principes généraux du droit - et à l'approfondissement du contrôle des actes administratifs. On se félicitait de la protection croissante assurée aux administrés par l'extension de la responsabilité administrative, avec la disparition des derniers îlots d'irresponsabilité, le recul de l'exigence de fautes qualifiées et l'admission de plus en plus fréquente d'une responsabilité sans faute des personnes publiques.

Mais, en dépit de ce que l'on pourrait appeler l'appriivoisement de la doctrine et de la classe politique, les réticences à l'égard du juge administratif et de son droit se sont récemment renforcées. "Le droit administratif n'a plus bonne réputation" (Delvolvé). La complexité des règles de compétence, le caractère semi-secret d'un droit jurisprudentiel avare de motivations, des codifications commodes pour les spécialistes mais d'un maigre secours pour les profanes : autant de facteurs mille et mille fois dénoncés.

Deux raisons ont fait monter ces réticences du ton de la doléance à celui de la rébellion. La première est l'excessive lenteur de la justice administrative, à laquelle s'ajoute la force d'inertie de l'administration, souvent en retard pour exécuter les décisions qui la condamnent. La seconde raison se trouve dans la résistance longtemps opposée par le Conseil d'État, non pas à la construction européenne, mais au système juridico-judiciaire qui la sous-tend ; primauté de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques nationaux, autorité directe des normes et des sentences communautaires, emprise de la Cour de justice de Luxembourg sur les juridictions nationales. Même si, comme on le verra, des remèdes ont été apportés à ces maux, les transferts législatifs de compétence au profit de la juridiction judiciaire, considérée comme plus appropriée, se sont multipliés, dessaisissant ainsi le juge administratif d'une partie de sa compétence.

Mais ce n'est pas seulement au profit de la juridiction judiciaire que le juge administratif a été dépouillé de son monopole dans le contrôle de l'action administrative : il partage désormais ce rôle avec le Conseil constitutionnel, le médiateur de la République, la Cour de justice des communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Un nouvel environnement normatif

Naguère élaboré de manière autonome par le Conseil d'État sans contraintes autres que quelques rares dispositions législatives, le droit administratif se voit aujourd'hui soumis à un environnement normatif de plus en plus divers et contraignant. Les textes de loi se multiplient, provoquant, selon certains, un déclin de la fonction jurisprudentielle, même s'ils introduisent plus d'exceptions ponctuelles qu'ils ne posent de principes. Les décisions du Conseil Constitutionnel qui définissent, parallèlement à celles du Conseil d'État, des normes juridiques s'imposant à l'administration viennent également limiter l'absolue liberté du Conseil d'État. Même si le Conseil Constitutionnel n'est pas une Cour Suprême et n'a pas de pouvoirs de contrôle sur le Conseil d'État, ses décisions exercent une influence certaine sur la jurisprudence de ce dernier, la réciproque étant d'ailleurs vraie. La recherche d'une harmonie, voulue par les deux corps, restreint l'autonomie de l'un comme de l'autre. L'importance croissante des normes internationales et communautaires enfin, constitue l'un des traits majeurs de l'évolution contemporaine du droit administratif.

[...]

Document 2 : Jean-Claude RICCI, *Droit administratif général*, 5^{ème} éd., Hachette Livre, 2013 (Extraits)

La supralégalité des traités ou accords internationaux

[...]

En quoi consiste la « supralégalité » des traités internationaux ? Elle signifie que toute loi contraire à un traité ou à un accord international doit s'incliner devant la disposition internationale. La loi n'est pas annulée, simplement la (ou les) disposition(s) législative(s) contraire(s) est (sont) écartée(s) ; celle (s)-ci pourrai(en)t retrouver toute son (leur) efficacité si le traité venait à être abrogé ou modifié. Cependant, les juridictions ont été très lentes à admettre la conséquence de la supralégalité des traités, c'est-à-dire la mise à l'écart des dispositions législatives contraires à un traité ou à un accord international. On a tout

d'abord cru que c'était au Conseil constitutionnel qu'il appartenait d'assurer le respect de l'art. 55 de la Constitution en déclarant inconstitutionnelle une loi contraire à un traité ; celui-ci déclina sa compétence au motif, notamment, qu'une loi contraire à un traité n'est pas nécessairement, de ce seul chef, inconstitutionnelle (CC, 75-54 DC, 15 janvier 1975, *Interruption volontaire de grossesse*) Les juridictions de droit commun ont eu des attitudes très contrastées à la suite de cette position du juge constitutionnel. La Cour de cassation s'estima, d'emblée, compétente pour apprécier la conformité d'une loi à un traité et pour, le cas échéant, en écarter l'application (Cour de cass., 24 mai *Administration des Douanes c/ Cafés J. Vabre*). Le Conseil d'État fut plus hésitant en refusant tout d'abord d'appliquer lui-même l'art. 55 *Croissant*, avant de se rallier, à son tour, à la solution adoptée par la Cour de cassation (CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*) . Il l'a étendue, ensuite, au droit international dérivé des traités (CE, 28 février 1992, *SA Rothmans international France et Sté Arizona Tobacco Products*).

Quelle est l'étendue de la supralégalité reconnue aux traités et accords internationaux? Selon le Conseil d'État *Sarran, Levacher et autres* , cette supériorité du traité joue pour toute espèce de loi (ordinaire ou organique) quel qu'en soit l'auteur (Parlement ou peuple décidant par referendum).

[...]

La position hiérarchique des principes généraux du droit

Cette place est simple à énoncer : ces principes s'imposent à l'autorité réglementaire et leur violation par celle-ci rend nulles les décisions qu'elle prend. Même en l'absence de loi, le règlement doit s'incliner devant ces principes (CE, 26 juin 1959, *Synd. gén. Des ingénieurs conseils*). Plus délicat est le point de savoir quel rang occupent ces principes dans la hiérarchie des normes car cet aspect est très discuté. Pour les uns, ils ont valeur constitutionnelle [...]. Pour d'autres auteurs, ces principes ont valeur législative. Enfin, pour d'autres, tel le professeur R. Chapus, ils ont une valeur supra-décrétale et infralégislative. En fait, il convient tout d'abord de rappeler que lorsque le juge « découvre » un tel principe, il le situe nécessairement au niveau qui est le sien : le juge administratif étant toujours au-dessus des actes administratifs, il s'ensuit que les principes généraux du droit qu'il promeut sont supérieurs auxdits actes. Ensuite, il convient de savoir ce qui est recherché au moyen de l'établissement du niveau hiérarchique de ces principes; par là veut être obtenue la soumission des actes administratifs à ces principes. Cela est réalisé, comme l'observe R. Chapus, par la proclamation du caractère supra-décrétale de ces principes : il importe peu, au fond, de savoir s'ils sont immédiatement au-dessus du pouvoir réglementaire ou très au-dessus de lui. Le juge administratif, qui les découvre et qui les applique, n'est pas lui-même au-dessus des lois. Dès lors que ces principes sont dits hiérarchiquement supérieurs aux actes administratifs, se trouve expliqué l'ensemble du régime qui est le leur : d'une part, leur respect par ces actes est obligatoire, d'autre part, le législateur peut déroger à ces principes. Ceci explique une jurisprudence traditionnelle qui veut qu'un acte administratif conforme à une loi qui viole un principe général du droit n'encourt pas la censure du juge (CE, 18 juin 1958, *Syn. des grossistes* ; 15 octobre 1965, *Synd. des grossistes Union féd. des magistrats et sieur Reliquet* ; 17 mars 1995, *Synd. Des casinos autorisés de Paris*).