

## **DROIT ADMINISTRATIF GENERAL 1.**

### **LES CARACTÈRES DU DROIT ADMINISTRATIF**

#### **I./ LA SUPERIORITE DE L'ADMINISTRATION DANS SES RELATIONS AVEC LES ADMINISTRISTRES**

##### **A. – Les justifications d'un droit exorbitant**

Nous avons précisé que le droit administratif est le droit qui s'applique dans les relations entre d'un côté les personnes publiques, l'Administration et de l'autre côté les administrés.

La question qu'il convient de se poser c'est de savoir quel est précisément ce droit administratif. Déjà, en toute logique, si on ne parle pas du droit civil, si on n'évoque pas les règles du code civil, c'est que ce n'est pas le même droit qui s'applique. C'est un premier point. Le juge administratif et le Tribunal des conflits, qui ont eu un rôle majeur dans la construction du droit administratif, ont très tôt affirmé le caractère exorbitant du droit administratif.

#### **TC, 8 février 1873, *Blanco* :**

Dans cette affaire, une jeune fille est victime d'un accident alors qu'elle utilisait un service public géré par l'Administration et cherche à être indemnisée. C'est un peu comme si, dans un amphithéâtre à l'université vous étiez blessé en voulant ouvrir une fenêtre. Pour savoir qui était le juge compétent pour répondre à la demande d'indemnisation, le Tribunal des conflits répond :

*« 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 ; »*

Dire que le droit administratif est un droit exorbitant signifie deux choses :

- Exorbitant = différent d'abord. En ce sens c'est un droit dérogatoire, un droit qui déroge. En effet, le droit administratif est un droit qui déroge partiellement au droit privé, c'est un droit partiellement autonome du droit privé, du code civil. C'est ce qui ressort de l'arrêt Blanco.
- Exorbitant = excessif, ensuite. Le mot exorbitant désigne la nature des pouvoirs de l'Administration. L'Administration, c'est la puissance publique, elle a des moyens juridiques supérieurs, que l'on nomme les prérogatives de puissance publiques. Ces prérogatives de l'Administration sont supérieures à celles des particuliers. Autrement dit l'administration a des moyens juridiques que n'ont pas les particuliers. C'est pour cela que l'on dit que l'Administration est placée en position de supériorité dans son rapport avec l'Administration, que l'on dit que le rapport est déséquilibré. Le rapport entre l'Administration et les administrés est inégalitaire.

Pourquoi cela ? Pourquoi l'Administration dispose-t-elle de moyens juridiques exorbitants, de pouvoirs juridiques dont ne dispose pas les personnes privées ?

Deux raisons : la souveraineté et l'intérêt général

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que l'Administration exerce une part de souveraineté étatique.

Ce pouvoir ne pouvant être concentré en une seule main, on le divise en autant d'entités qu'il y a de fonctions étatiques. Au sein même de l'État, la souveraineté s'organise en effet par fonction. L'État assure trois fonctions principales : donner la loi, en assurer l'exécution et rendre la justice.

L'Administration est en effet cette part du pouvoir exécutif chargé de mettre en œuvre les décisions politiques prises par le législateur, par le conseil municipal ou régional...

C'est une fonction subordonnée, inférieure aux deux autres, mais elle demeure une fonction essentielle, consistant au fait d'administrer quotidiennement c'est-à-dire « *assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration centrale ou locale, ou des diverses administrations entre elles* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. LAFFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896, t. II, p. 33.

Toutes les personnes publiques qu'on a identifiées agissent dans cette fonction d'administrer.

Il y a tout de même une question sur laquelle on n'est pas revenu : Comment est organisée à l'échelle du territoire, l'administration.

On a évoqué les personnes publiques et dit qui elles sont, mais comment articulent-elles leur action ?

La notion de compétence est fondamentale en droit administratif. La compétence désigne le titre juridique qui autorise une personne publique à agir dans un domaine déterminé.

L'organisation des compétences se fait en fonction de deux critères :

- De manière territoriale : l'État et ses services au niveau national et par ses relais déconcentrés d'un côté, les collectivités territoriales et leur service de l'autre.
- De manière fonctionnelle : les compétences sont réparties auprès d'entités, d'organes, spécifiquement créés pour cela. Il s'agit des établissements publics : hôpitaux, universités, gestionnaire de transports en commun...

Pour exécuter ses missions, ses compétences, l'Administration doit agir dans l'intérêt général. Cette notion d'intérêt général n'est pas spécifique au droit administratif puisque le législateur lui aussi est réputé agir dans l'intérêt général.

Alors, c'est quoi, l'intérêt général ?

Tout comme la loi « exprime la volonté générale » pour le bien de tous, l'Administration dans l'exercice de sa mission, ne doit toujours agir que pour l'intérêt général.

L'intérêt général est en effet l'objectif qui guide l'administration dans son action. Dans l'exercice de ses missions l'administration ne doit pas agir comme un particulier, une personne privée, une société commerciale, pour son propre intérêt personnel. Les prérogatives de puissance publique de l'Administration sont donc justifiées par le fait que l'objectif de l'Administration est supérieur à celui des particuliers, plus nobles, plus élevé : il s'agit de l'intérêt général.

### Comment définir l'intérêt général ?

L'intérêt général est l'objectif naturel de l'action administrative. Pour autant, il est très difficile de le définir avec exactitude. En effet, l'intérêt général est une notion indéterminée et indéterminable car cet objectif varie en fonction du temps, du lieu, des mentalités, des mœurs... Il faut envisager l'intérêt général comme ce que les décideurs publics, les administration, juge utile, profitable pour la collectivité a un moment donné.

#### Exemples :

- Le Maire de Montpellier peut décider qu'il est préférable de construire un tramway et de le faire passer à un endroit plutôt que des bus et à un autre endroit parce que plus de population y auront accès. Ce qu'il ne peut absolument pas faire, c'est le faire passer à tel endroit uniquement parce que son frère pourra y accéder plus facilement (intérêt privé).
- Le Président de la région Occitanie peut décider de verser une aide financière aux entreprises qui s'installeront dans un quartier populaire afin de favoriser l'emploi dans ce secteur.

Le juge (nous reviendrons ensuite sur son rôle) fait de l'intérêt général la condition et la limite de l'utilisation des pouvoirs de l'Administration. Il veille à ce que le couple finalité / moyen fonctionne : si l'Administration n'a pas agi dans l'intérêt général, alors rien ne justifie qu'elle ait utilisé des pouvoirs exorbitants.

#### **CE, 22 mars 1901, *Pagès* :**

*« Considérant qu'en statuant sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentes par les riverains des cours d'eau non navigables ni flottables, l'Administration ne doit se décider que par des motifs tirés de l'intérêt public (...) ».*

## **B. – Les moyens exorbitants de l'Administration**

L'Administration, en plus des moyens classiques d'action, dispose de moyens exorbitants que l'on appelle **les prérogatives de puissance publique**. Il y en a de nombreuses, mais deux d'entre elles sont remarquables : 1° le privilège du préalable et la décision exécutoire ; 2° l'expropriation.

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

## 1) Le privilège du préalable et la décision exécutoire

**CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, n° 49241, rec. p. 583 :**

Dans cet arrêt « *Préfet de l'Eure* » rendu en 1913, le Conseil d'État énonce une règle fondamentale du droit administratif. À l'origine de l'affaire, un enfant malade est hospitalisé dans l'Eure. Les frais de l'hospitalisation sont avancés par Département de l'Eure. Plus tard, celui-ci souhaite obtenir le remboursement de ces frais auprès de la commune de résidence de l'enfant, mais il lui est impossible de savoir précisément laquelle est-elle, car l'enfant réside à moitié chez ses parents dans une commune, et à moitié chez ses grands-parents dans une autre Commune. Afin de résoudre cette incertitude, le Département de l'Eure se tourne vers le juge administratif.

Si les faits ayant conduit au litige sont anecdotiques, la règle dégagée par le Conseil d'État est fondamentale :

*« Considérant que pour réclamer, (...), le remboursement des frais d'assistance avancés par le département de l'Eure, à raison de l'hospitalisation de l'enfant Breton, il appartenait au préfet de délivrer un état de recouvrement contre ladite commune, sauf à celle-ci à faire opposition au titre émis contre elle devant le Conseil de préfecture (...); que, par suite, le préfet du département de l'Eure n'est pas recevable à demander directement au Conseil d'État de déterminer la commune où l'enfant Breton a son domicile de secours; ».*

Les personnes publiques disposent du pouvoir de prendre des décisions exécutoires de manière unilatérale. En d'autres termes, **la volonté de l'Administration suffit à produire des effets de droit** sans avoir recours à un juge.

## 2) L'expropriation

**Art. 17 de la DDHC : L'expropriation pour cause d'utilité publique.**

*« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».*

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

L'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'Administration de déposséder un propriétaire de l'un de ses biens moyennant une indemnité juste et préalable. Ce procédé est particulièrement exorbitant, car, contrairement à un contrat de vente classique, l'Administration n'est pas tenue de rechercher le consentement de l'administré.

## II./ LA SOUMISSION DE L'ADMINISTRATION AU DROIT : LE PRINCIPE DE LEGALITE

*« Le principe de légalité désigne l'obligation de régularité juridique pesant sur les actes de tous ceux – collectivités publiques comme personnes privées – qui sont investis de la mission de réaliser de manière effective les tâches que l'État a choisi d'assumer juridiquement. Forcée au XIX<sup>e</sup> siècle, en des temps où le droit se résumait à la loi, cette obligation a pris alors l'appellation de « principe de légalité ». Il va de soi que cette expression doit être revue et actualisée : à l'heure où le tissu normatif s'est densifié, où le droit puise désormais sa source tout autant dans des lois que dans la Constitution, dans des règles internationales, dans des règlements administratifs ou dans des principes non écrits, le principe de légalité désigne aujourd'hui, plus généralement, la soumission de l'Administration au respect du droit »<sup>2</sup>.*

En raison des pouvoirs supérieurs dont dispose l'Administration et de la relation déséquilibrée qu'elle entretient avec les administrés, le risque est très rapidement apparu que l'Administration puisse abuser de ses pouvoirs et que son action devienne arbitraire. Pour s'en prémunir et dans le but de rééquilibrer le rapport entre l'Administration et les administrés, le principe de la soumission de l'Administration au droit a été affirmé.

Le principe de la soumission de l'Administration au droit signifie trois choses :

- l'Administration n'agit pas de manière arbitraire,
- l'Administration n'agit pas de manière incontrôlée,
- l'Administration peut voir sa responsabilité engagée.

---

<sup>2</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, p. 598.

## **A. – L'Administration n'agit pas de manière arbitraire et doit respecter le principe de légalité**

L'action de l'Administration s'inscrit dans le cadre de la hiérarchie des normes. Cela signifie que l'Administration doit respecter, dans ses actes, toutes les règles de droit qui lui sont supérieures. Pour être réguliers et valides, les agissements de l'Administration doivent être conformes avec la Constitution, les traités internationaux, la loi, les principes généraux du droit...

Cette obligation de régularité a pris l'appellation de principe de légalité. Cette expression doit être remise au goût du jour. A l'époque où on l'employait, sous la III<sup>e</sup> République, la Constitution ne comportait que très peu de règles visant directement l'Administration. En fait, l'Administration ne devait que respecter la loi.

Désormais, de nombreuses dispositions constitutionnelles, les traités et d'autres règles qui ne sont pas issues des lois s'imposent à l'Administration.

### Par exemple :

Amélioration des conditions de vie des détenus / réforme de la garde à vue CEDH

Invocation systématique droit à la vie notamment : flash-ball récemment.

## **B. – L'Administration n'agit pas de manière incontrôlée**

La soumission de l'Administration au droit n'est pas qu'un objectif dépourvu de réalité. Pour qu'elle soit effectivement soumise au droit et au principe de légalité, l'Administration doit pouvoir être contrôlée. Elle est contrôlée de différentes manières.

### **1) Le contrôle de légalité du préfet sur les actes des CT**

#### **Art. 72, al. 6, de la Constitution :**

*« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».*

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

Ce contrôle du Préfet sur les actes des CT s'apprécie par rapport au modèle d'organisation de l'État : État unitaire centralisé puis décentralisé. Le contrôle du Préfet s'est assoupli depuis que la France est un État décentralisé.

Le contrôle de l'État dans un système centralisé est préalable : le Préfet décide ou non qu'un acte pris par une collectivité territoriale entre en vigueur.

Le contrôle de l'État dans un système décentralisé est postérieur : l'acte entre en vigueur après sa transmission au Préfet, et le seul moyen pour celui-ci de s'y opposer et de saisir le juge administratif.

## **2) Le contrôle de légalité par le juge administratif**

Le juge de l'Administration est le juge administratif. Les tribunaux administratifs (1ère instance), les Cours administratives d'appel (2e instance) et le Conseil d'État (juge suprême) veillent au respect du principe de légalité.

Le préfet peut déférer un acte administratif des collectivités territoriales. Mais ce n'est pas le seul qui peut saisir le juge administratif : toute personne ayant un intérêt peut saisir le juge administratif.

Le recours des administrés contre un acte administratif s'appelle le Recours en excès de pouvoir. Comme son nom l'indique, il vise à faire constater par le juge un excès de pouvoir de la part de l'Administration : le juge va regarder l'acte juridique, comment il a été pris, quel est son contenu, et vérifier s'il est en conformité ou non avec les règles supérieures.

S'il est en conformité, alors le juge va considérer que l'acte est légal et rejeter le recours qui est formulé. Si en revanche l'acte est irrégulier, alors il est considéré comme étant illégal et va être annulé par le juge.



**CE, 17 février 1950, *Dame Lamotte* :**

L'arrêt Dame Lamotte rendu par le Conseil d'État en 1950 témoigne de l'importance et de l'utilité de cette voie de recours. Dans cette affaire, était contestée la concession d'un domaine décidée par un Préfet. Or, une loi du 23 mai 1943 dispose : « L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire ». Dans ces circonstances, le Conseil d'État énonce une règle générale concernant le recours en excès de pouvoir.

*« Considérant que l'article 4, alinéa 2, de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose : “ L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire ” ; que, si cette disposition, tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».*

### **3) Les recours en urgence**

La faiblesse du recours en excès de pouvoir réside dans la lenteur du contentieux, qui n'est d'ailleurs pas propre au contentieux administratif : pour obtenir l'annulation d'un acte administratif, le requérant doit attendre plusieurs mois voire plusieurs années, sans qu'entre temps, sa situation ne soit réglée. Pour pallier cette lacune, le législateur est intervenu le 30 juin 2000 en instaurant des « référés urgence ».

**Article L. 521-2 Code de justice administrative :**

*« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».*

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

#### **4) La responsabilité de l'administration peut être engagée**

L'Administration doit répondre de ses actes en assumant la responsabilité qui peut résulter des dommages de son action.

Plusieurs régimes de responsabilité sont à l'œuvre : responsabilité pour faute, sans faute, et ceci dans tous les domaines de l'action administrative.