

Partie 1.

NOTIONS ESSENTIELLES

Actes administratifs unilatéraux

◆ Notion

L'administration, lorsqu'elle accomplit des actes juridiques peut soit conclure des contrats de droit public ou de droit privé, c'est-à-dire des actes bilatéraux, soit encore agir de façon unilatérale. L'acte administratif unilatéral, ou décision exécutoire, est un acte juridique pris unilatéralement par l'administration, ou exceptionnellement par une personne privée, et qui crée pour les administrés des droits et des obligations. Sont donc exclus de cette définition *les actes législatifs*, c'est-à-dire les lois adoptées par le Parlement ou par le peuple au moyen du référendum, ainsi que les actes ayant valeur législative comme les décisions prises dans le domaine de la loi par le président de la République, agissant en vertu de l'article 16 C (CE Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, FJ n° 36). De même *les actes juridictionnels* ne font pas partie de cette catégorie d'actes.

Seuls les actes administratifs unilatéraux *faisant grief* peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. En effet, l'administration peut accomplir unilatéralement des actes administratifs, comme des *actes préparatoires*, qui préparent une décision, sans constituer eux-mêmes une décision. Les *mesures d'ordre intérieur*, qui constituent des décisions, sont cependant considérées par la jurisprudence, en raison de leur faible importance, comme ne *faisant pas grief*. Toutefois le juge administratif tend à réduire le volume de ces décisions, qui échappent à son contrôle : les punitions militaires et les sanctions infligées aux détenus font partie désormais des actes déferés à sa censure (CE Ass. 17 février 1995, *Hardouin et Marie*, FJ n° 43). D'autre part, parmi les *circulaires* de l'administration, seules celles, qui fixent des règles nouvelles et constituent une véritable décision réglementaire, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir alors que les circulaires, qui se bornent à interpréter un texte, sont considérées comme ne faisant pas grief (CE 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame-du-Kreisker*, R.64) ; toutefois, un nouveau critère de distinction des circulaires a été consacré par l'arrêt *Mme Duvignères* (CE 18 décembre 2002, FJ n° 48), qui soumet à la censure du juge administratif les circulaires

dites impératives, même si celles-ci sont interprétatives. On classe les actes administratifs unilatéraux en deux grandes catégories : les *actes réglementaires*, qui portent sur l'organisation du service public ou qui instituent une règle générale et impersonnelle et les *actes non réglementaires* ou, individuels.

◆ Élaboration

L'élaboration d'un acte administratif unilatéral implique des éléments de légalité relatifs à l'auteur, aux formes, et à la motivation de celui-ci.

• *Auteur*

L'acte administratif unilatéral a pour auteur, au niveau national, le Premier ministre, qui dispose du pouvoir d'exécuter les lois et du pouvoir réglementaire (art. 21 C), mais aussi le président de la République, en particulier pour les décrets délibérés en Conseil des ministres (art. 13 C) ainsi que les ministres (CE 7 février 1936, *Jamart*, GA n° 50). Au niveau local, le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional, ainsi que les conseils, qu'ils président exercent le pouvoir d'édicter des actes administratifs unilatéraux ; les représentants locaux du pouvoir central, comme les préfets ou les recteurs possèdent aussi un tel pouvoir. D'autre part, outre les personnes publiques, des personnes privées chargées d'une mission de service public peuvent faire des actes administratifs unilatéraux (TC 15 janvier 1968, *Cie Air France c. Époux Barbier*, R.789). Dans des circonstances exceptionnelles il se peut que des particuliers, se substituant à des autorités administratives, agissent à leur place et prennent des actes, considérés comme administratifs, par application de la *théorie des fonctionnaires de fait* (CE Sect. 5 mars 1948, *Marion*, R.113).

L'incompétence de l'auteur de l'acte entraîne la nullité de celui-ci, sauf lorsque le juge administratif fait application de la théorie des fonctionnaires de fait ou encore de la théorie des circonstances exceptionnelles (CE 28 juin 1918, *Heyriès*, voir FJ n° 13).

• *Les formes*

L'acte administratif unilatéral revêt les formes les plus variées. Les décisions de l'administration sont le plus souvent, expresses, écrites,

mais peuvent être aussi verbales (ordre de circuler d'un policier) ou prendre la forme d'un signal lumineux (feu rouge). D'autre part le silence de l'administration, suite à une demande d'un administré, constitue une décision implicite de rejet au bout deux mois (loi du 12 avril 2000).

L'acte administratif unilatéral est élaboré selon des procédures, qu'elle doit respecter. Ainsi l'administration est parfois tenue de prendre sa décision qu'après consultation d'un organe consultatif ; le défaut de consultation d'un tel organisme constitue la violation d'une « formalité substantielle », qui entraîne la nullité de cette décision.

- **La motivation**

Pendant longtemps l'administration n'était pas tenue de motiver ses décisions. La loi du 11 juillet 1979 prévoit l'obligation de motiver « les décisions administratives individuelles défavorables », telles que les mesures, de police, ou restrictives de libertés, ou encore dérogeant « aux règles générales fixées par la loi ou le règlement ». La motivation doit être écrite et comporter « l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ». L'administration est cependant dispensée de motiver ses décisions, en cas d'urgence.

- ◆ **Exécution**

L'acte administratif unilatéral est juridiquement parfait dès sa signature par l'autorité administrative compétente mais il ne va produire des effets à l'égard des administrés que lorsque ceux-ci en prendront connaissance.

C'est la publicité faite à l'acte, qui le rendra opposable.

- ◆ **Entrée en vigueur**

L'entrée en vigueur de l'acte administratif unilatéral n'intervient qu'à partir de sa publicité. Comme cet acte ne produit effet que pour l'avenir, s'ensuit la règle de la non-rétroactivité des actes administratifs. Pour les actes individuels la publicité consiste en une notification nominalement adressée à leurs destinataires. Les actes réglementaires

sont, eux, soumis à une publication au Journal officiel ou dans les bulletins officiels des différentes administrations.

◆ Effets

Le privilège du préalable et l'exécution forcée de l'acte sont les effets principaux de la décision exécutoire.

L'administration bénéficie du privilège du préalable, ce qui signifie que celle-ci n'a pas besoin de recourir préalablement au juge pour obtenir d'un administré récalcitrant l'exécution d'un acte administratif unilatéral. En effet la décision exécutoire est présumée conforme au droit. Si un administré estime que cette décision est illégale il doit faire prononcer par le juge son illégalité, mais est contraint en attendant la décision de justice d'exécuter l'acte qu'il conteste.

Si l'administration se heurte à la résistance de l'administré pour faire appliquer ses actes elle ne peut en principe employer la force pour obtenir cette application. L'exécution forcée d'un acte administratif est cependant possible dans trois cas :

- si un texte de loi habilite expressément l'administration à user de la force ;
- en cas d'urgence, si notamment il y a nécessité de prévenir un péril imminent ou de faire face à une nécessité publique ;
- si aucune infraction pénale n'a été prévue en cas de violation de la décision en question.

L'exécution forcée par l'administration d'un acte administratif unilatéral peut être soumise au contrôle du juge administratif, qui pourra, s'il estime que cet acte est illégal, mettre en jeu la responsabilité de celle-ci.

◆ Disparition

L'acte administratif unilatéral peut disparaître de deux manières ; D'abord le juge administratif peut sur requête d'un administré annuler un acte illégal (voir *infra Recours pour excès de pouvoir*). Ensuite l'administration peut aussi d'elle-même ou sur requête d'un administré « retirer », c'est-à-dire faire disparaître une décision exécutoire illégale.

Le retrait des actes administratifs peut être rétroactif ou peut ne concerner la disparition de ceux-ci que pour l'avenir.

Le *retrait rétroactif* est impossible lorsque l'acte est légal, l'administration ne pouvant retirer un acte pour simple raison d'opportunité ; toutefois ce retrait est possible lorsque la loi le prévoit, ou s'il intervient à la demande du bénéficiaire de l'acte et ne porte pas atteinte aux droits des tiers. Pour éviter une insécurité juridique, le retrait rétroactif d'un acte illégal est enfermé dans un certain délai. Le CE, depuis l'arrêt *Dme Cachet* (du 3 novembre 1922, voir *FJ* n° 16) considérait que le retrait était possible dans le délai du recours pour excès de pouvoir, qui est de deux mois, ou, si le juge a été saisi, tant que celui-ci n'a pas statué. On estimait ainsi que l'administration, en retirant rétroactivement un acte illégal, allait au-devant d'une annulation de cet acte par le juge. Mais le CE a modifié sa jurisprudence en ne faisant plus coïncider le délai du retrait avec celui du recours pour excès de pouvoir. Depuis son arrêt d'assemblée *Ternon* du 26 octobre 2001 (GA n° 111), le CE a décidé que le retrait ne peut intervenir que dans le délai de quatre mois à compter de la prise de décision, que le délai du recours ait ou non couru à l'égard des tiers.

Le *retrait non rétroactif ou abrogation* est soumis à moins de conditions car il ne remet pas en cause les effets passés de l'acte. L'abrogation des actes réglementaires est toujours possible, aucun administré ne pouvant empêcher l'administration de modifier par une décision nouvelle un acte général et impersonnel. Mais l'abrogation des actes non réglementaires ou individuels est impossible si ceux-ci ont créé des droits, en raison du principe de l'intangibilité des effets individuels des actes administratifs ; cependant cette règle n'est pas absolue car l'administration par application de « l'acte contraire » peut par exemple mettre fin à la nomination d'un fonctionnaire en mettant en œuvre à l'encontre de celui-ci la procédure de la révocation.

Pour en savoir plus

- Gilles Lebreton, *L'Acte administratif unilatéral*, Paris, La Documentation française, 1989.
- Florence Crouzatier-Durand, *La Fin de l'acte administratif unilatéral*, Paris, L'Harmattan, 2003.

◆ Notion

L'administration, d'un point de vue fonctionnel ou matériel est l'ensemble d'activités visant à la satisfaction des besoins d'intérêt général ; d'un point de vue organique c'est un ensemble d'institutions publiques ou privées ayant une mission de service public.

• *Aspect fonctionnel*

Les missions d'intérêt général dans un État comme la France se limitaient au XIX^e siècle à la défense de l'ordre public et à la conception de « l'État-gendarme » puis sous l'influence de la doctrine socialiste se sont étendues en particulier en 1981 avec la politique de nationalisation de certaines activités industrielles et commerciales correspondant à une autre conception de l'État, celle de « l'État-providence ». À l'heure actuelle les privatisations d'entreprises publiques décidées par des gouvernements de droite ou de gauche et la réduction du nombre des fonctionnaires tendent à réduire le périmètre du secteur public.

• *Aspect organique*

Les personnes morales gérant un service public ont été pendant longtemps uniquement des personnes publiques c'est-à-dire l'État et ses démembrements : les collectivités territoriales (communes, départements et régions), les établissements publics et d'autres personnes morales instituées par la loi comme les groupements d'intérêt public. Puis des organismes privés (ordres professionnels, associations) ont été investis d'une mission de service public et relèvent donc de l'administration au sens large du terme.

◆ But de l'administration

Alors que le but poursuivi par les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé est la satisfaction de besoins d'intérêt personnel ou particulier, l'administration a pour objectif la réalisation d'un intérêt général. Le bien commun, les actes désintéressés, ou la satisfaction d'un besoin qui échappe à toute initiative privée, comme celui de

défense nationale, constituent le domaine propre de l'administration. Cependant depuis peu, sous l'influence du droit communautaire les notions de gestion rigoureuse ou même de rentabilité sont prises en compte dans le concept d'intérêt général, qui se rapproche ainsi de celui des activités privées.

◆ Moyens de l'administration

Afin de satisfaire l'intérêt général et de le faire prévaloir sur les intérêts particuliers, l'administration bénéficie de « prérogatives de puissance publique ». comme celle de l'action unilatérale en édictant des actes administratifs qui s'imposent aux administrés ou celle de l'exécution forcée de ces actes par l'utilisation de la force publique.

◆ Le droit applicable à l'administration

L'administration n'a pas toujours été soumise au droit. Au XVIII^e siècle, celle-ci était soumise à une police, c'est-à-dire à une réglementation ayant une simple valeur interne dont ne pouvaient pas se prévaloir les administrés. À cet « État de police » s'oppose « l'État de droit », qui implique la soumission de l'administration au principe de légalité. L'administration est alors tenue d'agir conformément au droit. Aujourd'hui l'administration française doit respecter l'ensemble des règles nationales au sommet desquelles se trouvent la Constitution mais aussi des règles internationales, comme la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour en savoir plus

- Manuel Delamarre, *L'Administration et les institutions administratives*, Paris, La Documentation française, 2008.
- Bernard Gournay, *L'Administration*, coll. « Que sais-je ? », n° 1004, Paris, PUF, 1986.
- Francis Chauvin, *Administration de l'État*, Paris, Dalloz, 1998.