

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. Elle comprend non seulement des *lois au sens strict* 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 juridiques¹ 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*. Il en existe deux catégories :

- ✓ Les *règlements*, qui sont dotés d'une portée générale et impersonnelle. Ils sont hiérarchisés en fonction des autorités dont ils émanent. Ainsi, un *décret* est supérieur à un *arrêté*...
- ✓ Les *actes individuels* (*décision individuelle ou contrat*), qui sont dotés d'une portée particulière et limitée. Elles sont en principe inférieures aux règlements.

§2 Les règles non écrites

La *Jurisprudence* est constituée de l'ensemble des décisions de Justice rendues sur une même question. L'Administration doit s'y conformer.

Lorsque la jurisprudence forme le support de principes généraux du droit (PGD), elle devient en outre une véritable source de la légalité.

Les *principes généraux du droit* (PGD) sont des *normes juridiques* découvertes par le juge administratif soit à partir de textes juridiques particuliers dont il étend le champ d'application², soit à partir de textes dépourvus de valeur juridique. Ils constituent une *source essentielle de la légalité* (ex. : la liberté d'aller et venir, l'égalité devant l'impôt...). Parce qu'on les dit de degré supra-décrétal mais infra-législatif, l'Administration y est soumise mais pas le Législateur.

Les *principes et droits fondamentaux* sont consacrés par le Conseil constitutionnel ou les Cours européennes. Bien qu'il ne s'agisse pas de PGD au sens strict, ils s'imposent néanmoins à l'Administration.

1. V. T1, « Droit civil », p. 20 et « Droit public », p. 415.

2. Au-delà du domaine strict pour lequel ils étaient prévus.

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'activité 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

Dans un État de droit, une *légalité d'exception* est admise lorsque surviennent des *situations d'exception menaçant l'ordre public*. Celles-ci sont prévues :

- ✓ 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*).

La légalité d'exception *s'inscrit dans l'État de droit* sans le renier. Car elle reste *contrôlée par le juge administratif*.

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 non exécutoires — ou « ne faisant pas grief » — sont extrêmement nombreux :

- ✓ *certain*s précèdent la *décision exécutoire* elle-même (ils la préparent) ;
- ✓ *certain*s 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...).
- ✓ *certain*s peuvent même constituer une *règle souple* (ils l'encadrent) et dans ce cas ils sont alors susceptibles d'un recours en annulation (CE ass. 21 mars 2016, *Sté Fairvesta internationale*).

II. Les actes exécutoires

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

A. Les variétés d'actes

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).

B. Les variétés de règlements

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 administrative centralisée* :
 - ⇒ 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 administrative décentralisée* (collectivités locales, établissements publics), un pouvoir réglementaire limité leur est reconnu ;
- ✓ *certaines autorités administratives indépendantes* (ex. : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)) ;
- ✓ *certaines organismes privés* auxquels peut être 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 création* et s'éteint par l'une des causes de *disparition*.

I. Leur création

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. La *force obligatoire* de la décision administrative est subordonnée à la réunion de *conditions de validité*.

A. Les conditions de validité

Les conditions de validité tiennent d'une part à *la compétence d'une autorité administrative* et d'autre part à *la forme de la décision administrative*.

1. La compétence d'une autorité administrative

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 territorae*) ;
 - ⇒ temporellement (*ratione temporis*).
- ✓ d'autre part, *leur compétence est contrôlée*. Ainsi, *les règles de compétence étant d'ordre public, elles peuvent être soulevées d'office par le juge*.

2. Les formes de la décision administrative

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

Désormais :

- ✓ une décision administrative peut toujours résulter du *silence de l'Administration* (ex. : le défaut de réponse pendant plus de 2 mois vaut en principe¹ décision implicite de rejet) ;

1. Sauf en matière de demande de permis de construire où, désormais, le silence conservé par l'administration vaut autorisation.

- ✓ *plusieurs types de décisions administratives doivent nécessairement être écrites. Tel est le cas des décisions les plus importantes (ex. : arrêtés, décrets) :*
 - ⇒ *soit qu'elles soient défavorables à leur destinataire (ex. : refus d'une autorisation) ;*
 - ⇒ *soit qu'elles limitent l'exercice d'une liberté publique, car elles doivent être motivées (L. 11 juil. 1979).*

Remarque: Par ailleurs, *la signature constitue une formalité substantielle qui vicie l'acte en cas d'absence. Lorsqu'elle est requise, elle implique donc un écrit.*

B. La force obligatoire de la décision administrative

La force obligatoire des actes administratifs est enfermée dans un carcan temporel qui ne s'ouvre qu'à *compter de leur entrée en vigueur et sans rétroactivité.*

Quant à leur entrée en vigueur, on distingue :

- ✓ *la validité de l'acte*, laquelle intervient le jour de sa signature ;
- ✓ *l'opposabilité de l'acte*, laquelle 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.

Quant à leur non-rétroactivité :

- ✓ Un *principe de non-rétroactivité* a été consacré par la jurisprudence (CE 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*). Il postule que *les actes administratifs ne valent que pour l'avenir.*
- ✓ Une *exception de rétroactivité* peut être prévue par une loi contraire dérogoire.

II. Leur disparition

La disparition 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).

La disparition de l'acte administratif unilatéral se produit *avec rétroactivité en cas d'illégalité et sans rétroactivité en cas d'abrogation.*

A. La disparition avec rétroactivité en cas d'illégalité

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'annulation* : elle sanctionne une illégalité. Elle 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). L'annulation est toujours prononcée par le juge administratif ;
 - ⇒ *l'inexistence* : elle sanctionne une illégalité particulièrement grave et de violation d'une liberté individuelle (voie de fait). Pour cette raison, un recours en inexistence peut toujours être diligenté, même lorsque les délais de tous les autres recours sont expirés. L'inexistence de l'acte est déclarée tant par le juge judiciaire que par le juge administratif ;
- ✓ 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 s'ils sont *créateurs de droits* (ex. : permis de conduire, permis de construire...). Le délai est de 4 mois suivant la prise de décision (CE Ass. 26 oct. 2001, *Ternon*).

B. La disparition sans rétroactivité en cas d'abrogation

L'abrogation fait disparaître l'acte administratif sans rétroactivité, c'est-à-dire *seulement pour l'avenir*.

Il s'agit du 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*.

Son effet est néanmoins relatif puisque, même abrogés, les destinataires d'actes individuels bénéficient le cas échéant de *l'intangibilité de leurs droits acquis*.