

Cours de droit administratif : L'action administrative

 ivoire-juriste.com/2015/10/cours-de-droit-administratif-ivoirien-laction-administrative.html

Ce cours sur l'action administrative, constitue la deuxième partie du cours complet de Droit administratif ivoirien subdivisé en quatre parties : ***une introduction***, ensuite la première partie (***L'organisation administrative***), la deuxième partie que voici (L'action administrative) et enfin la quatrième partie (***Le contrôle administratif***).

Sommaire : (*Vous pouvez utiliser ce mini sommaire pour faciliter votre navigation à l'intérieur du cours*)

CHAPITRE 1 : LA CONDITION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE : LE PRINCIPE DE LA LEGALITE

SECTION 1 : LE CONTENU DU PRINCIPE

SECTION 2 : LA PORTÉE DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ : LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

SECTION 3 : LES LIMITES DE LA LÉGALITÉ

CHAPITRE 2 : LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

SECTION 1 : LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

SECTION 2 : LE CONTRAT

CHAPITRE 3 : LES OBJETS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

SECTION 1 : LE SERVICE PUBLIC

Section 2 : LA POLICE ADMINISTRATIVE

/!\ Attention ce cours vous est présenté sous la forme d'un résumé détaillé.

Exercices corrigés de droit administratif pour vous !

DEUXIEME PARTIE : L'ACTION ADMINISTRATIVE

L'administration entendue des services et organes placés sous l'autorité du pouvoir

exécutif est-appelé à agir au quotidien et le but qui s'attache à son action est la poursuite de l'intérêt général. Comme l'a montré le professeur Jean Rivera dans une étude célèbre intitulée « Existe-t-il un critère du droit administratif ».

L'administration ne peut pas choisir le but de son action, et cela, au contraire des particuliers ou plus largement des personnes privées. L'administration poursuit toujours et doit toujours poursuivre dans ces différentes actions un but d'intérêt général. Or, les particuliers ont le choix de la finalité à attacher à leur action cela signifie que les particuliers peuvent en ce qui les concerne poursuivre dans leur action soit un but d'intérêt personnel, soit un but d'intérêt général.

Il suit de ce qui précède que l'administration doit pour atteindre les objectifs qui sont les siens à savoir la satisfaction des besoins d'intérêt général pouvoir disposer de moyen approprié ou adéquat.

Ainsi, l'administration dispose de prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire de pouvoir exorbitant lui permettant de décider unilatéralement et donc d'imposer sa volonté aux particuliers. Avant d'étudier les actes que l'administration prend en ce sens ainsi que les objets sur lesquels porte cette action, il convient tout d'abord de voir la condition de l'action administrative.

CHAPITRE 1 : LA CONDITION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE : LE PRINCIPE DE LA LEGALITE

Il s'agit d'un principe traduisant l'État de droit ; on en étudiera le contenu, la portée et les limites.

SECTION 1 : LE CONTENU DU PRINCIPE

Le principe de légalité se présente comme exprimant ou traduisant la soumission de l'État au droit. Il s'agit d'un principe qui n'a pas toujours existé, car dans les monarchies le principe qui prévalait était celui de l'État de police dans lequel l'administration ne trouvait de limite qu'en elle-même.

La conquête des libertés a abouti à la consécration du principe de la légalité. Il y a lieu de préciser que l'expression principe de légalité est trompeuse, car elle pouvait signifier que l'administration n'est soumise qu'à la loi, or l'administration soumise certes à la loi, est aussi soumise à d'autres normes ce qui amène à constater que le principe de légalité à une portée plus large.

Il englobe en effet, les règles que l'administration doit respecter et que voici.

PARAGRAPHE 1 : LES SOURCES ECRITES DE LA LEGALITE

La première de ces sources, c'est bien sur la constitution viennent ensuite, les traités ou accords internationaux, la loi et les actes administratifs.

A- La constitution

B- Les traités ou accords internationaux

C- La loi

D- Les actes administratifs

- Les actes réglementaires
- Les actes collectifs
- Les actes individuels

PARAGRAPHE 2 : LES SOURCES NON ÉCRITES

A- La jurisprudence

B- Les principes généraux du droit

C- La coutume

D- La doctrine

SECTION 2 : LA PORTÉE DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ : LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Il s'agit ici de marquer l'étendue du principe de la légalité administrative. Ce principe se trouve, en effet, émoussé par le pouvoir discrétionnaire de l'administration ; on en étudiera successivement le contenu et les effets.

PARAGRAPHE 1 : LE CONTENU DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

L'Administration est soumise à la légalité, ce qui signifie qu'elle doit, dans les actes qu'elle prend, se conformer à des règles qui lui sont supérieures : la constitution, le traité, la loi, les PGD, et même les actes que l'administration prend elle-même.

Il arrive en effet, que dans le respect de ce principe, l'administration soit étroitement liée, c'est le cas lorsque les textes prévoient les conditions dans lesquelles l'Administration doit agir sans lui laisser une marge de liberté ou d'appréciation, c'est ce qu'on appelle la

compétence liée.

Mais, il arrive que les textes confèrent à l'administration un pouvoir de décision en lui laissant une zone de liberté. C'est le cas lorsque les textes donnent à l'administration le choix entre l'édition d'une décision et l'abstention, c'est encore le cas lorsque les textes donnent à l'administration la possibilité de choisir entre deux ou plusieurs décisions de contenus différents.

Cela se retrouve dans de nombreuses hypothèses par exemple : l'administration à la possibilité de choisir entre la mise en mouvement de poursuite disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire fautif et l'abstention. Il y a également dans la vie administrative plusieurs situations dans lesquelles l'administration jouit de cette marge de liberté, on peut citer à cet égard, la liberté laissée à un jury d'examen ou de concours relativement à l'appréciation de la valeur des candidats. Mais cette marge de liberté donnant lieu au pouvoir discrétionnaire ne saurait être interprétée comme signifiant un pouvoir arbitraire.

À la vérité, le pouvoir discrétionnaire reconnu à l'administration est nécessaire, indispensable, car il serait inconcevable de confiner l'administration dans une tâche passive. C'est que l'administration a besoin d'une marge de liberté face aux réalités multiformes que la réglementation ne peut prévoir de façon exhaustive.

Il suit de tout ce qui précède la nécessité de reconnaître à l'administration un espace de liberté qui relève de la sphère de l'opportunité, il y a lieu d'indiquer qu'il ne s'agit pas là d'une situation contraire à la légalité, car c'est le droit lui-même qui ouvre à l'administration cette voie.



Annale de droit administratif (E-book)

Achetez-le maintenant à 2 500 F CFA !



PARAGRAPHE 2 : LES EFFETS DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

La question est de savoir si intervenant dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu, l'administration échappe à tous contrôle. Il convient à cet égard de rappeler que l'administration est toujours soumise au principe de légalité, mais, la pression qui pèse sur l'administration connaît un relâchement dans le cadre du pouvoir discrétionnaire.

Toutefois, l'acte pris par l'administration n'échappe pas tout entier au contrôle juridictionnel. Un contrôle minimum est exercé par le Juge et ce contrôle porte sur les règles de compétences, sur les règles de procédure et sur le but ou les motifs de l'acte. La situation que voilà peut connaître une gradation consacrant des limites importantes au principe de légalité.

SECTION 3 : LES LIMITES DE LA LÉGALITÉ

Les règles constituant le principe de la légalité sont établies en principe pour régir les situations normales, c'est-à-dire les situations de paix.

C'est dire que des circonstances exceptionnelles peuvent se produire rendant inefficace la législation existante, il en découle une législation d'exception.

En outre, comme le fait remarqué le professeur Prosper Weil « la raison d'État ne capitule pas du jour au lendemain » ce qui amène à observer que certains actes compte tenu des matières dans lesquelles ils interviennent échappent à tout contrôle et de ce fait constitue une limitation au principe de légalité, ce sont des actes de gouvernement.

PARAGRAPHE 1 : LA THÉORIE DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

La légalité ordinaire ne saurait valablement s'appliquer aux situations de crises qu'on appelle les circonstances exceptionnelles.

Ces circonstances sont de deux ordres. Il y a d'une part, les circonstances prévues par des textes et d'autre part, les circonstances consacrées par la jurisprudence.

A- Les circonstances exceptionnelles prévue par les textes

Deux types de textes sont ici concernés : il s'agit de la constitution et de la loi.

1- La constitution

La constitution du 08 novembre 2016 énonce que lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national ou encore lorsque des circonstances menacent d'une façon grave et immédiate l'exécution des engagements internationaux, que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels s'en trouve interrompu, le président de la République prend des mesures exigées par ces circonstances, et cela, après consultation de certains organes et après s'être adressé par la nation par un message.

La constitution prévoit par ailleurs l'état de siège.

2- La loi

Les lois considérées comme étant des limites au principe de la légalité. Deux exemples : la loi n° 59-231 du 7 novembre 1959 relative à l'état d'urgence et la loi n° 63-7 du 17 janvier 1963 relative à l'utilisation des personnes en vue d'assurer la promotion économique et sociale de la nation.

B- La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles

Il y a des circonstances qui lorsqu'elles viennent à se produire, pose problème quant à la continuité des services publics. Or la loi n'a pas prévu toutes ces circonstances et n'a donc pas envisagé pour toutes ces circonstances les moyens d'y faire face.

Si l'administration veut recourir à la légalité ordinaire pour faire face à ces circonstances, cela risque de paralyser l'action administrative en ce sens que la légalité ordinaire s'avère inefficace, inappropriée, inadaptée face à ces situations de crises.

Le juge de l'administration a alors élaboré la théorie pour faire face à ces situations de crises tout en maintenant le principe selon lequel l'administration est soumise à la légalité.

1- définition des circonstances exceptionnelles

Arrêt de principe fondant la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles : arrêt Heyriès 28 juin 1918 rendu par le Conseil d'État français.

2- Les effets de la mise en œuvre de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles

L'administration est dégagée de respecter la légalité ordinaire :

- non respect des règles de compétence (CE 7 janv 1944 le coq et Marion).
- non respect des règles de formes et de procédures (Arrêt Heyriès 28 juin 1918)
- non respect des règles de fond.

3- Le contrôle du juge

Contrôle du juge sur :

- l'existence de circonstance exceptionnelle (qualification des faits) ;
- le but poursuivi par l'administration ;
- les moyens mis en cause par l'administration pour atteindre le but poursuivi.

PARAGRAPHE 2 : LES ACTES DE GOUVERNEMENT

Il s'agit d'une catégorie juridique, qui constitue une exception sérieuse au principe de la légalité. Il convient d'appréhender dans un premier temps ce que sont les actes de gouvernement avant de voir leur régime juridique.

A- Définition

Les actes de gouvernement constituent des mesures difficiles à définir, ce qui fait leur caractéristique majeure, c'est leur régime juridique.

Les actes de gouvernement étaient avant l'avènement de l'arrêt prince Napoléon rendu par le CE français en 1875, les actes ayant un mobile politique, c'est-à-dire fondé sur des raisons politiques.

Depuis l'arrêt Prince Napoléon, le critère tiré du mobile politique a été abandonné. Aujourd'hui, même s'il est difficile de fournir aux actes de gouvernement une définition totalement satisfaisante, on peut dire que ce sont des actes intervenant dans des matières gouvernementales, c'est-à-dire des matières qui ne se rattachent non pas aux fonctions administratives, mais à ces fonctions gouvernementales.

Aujourd'hui, la catégorie des AG s'est rétrécie, évidemment l'on ne rencontre ces actes de gouvernement que dans deux domaines. Ce sont le domaine des rapports internationaux et le domaine des rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels.

Toutefois, tout acte intéressant les rapports internationaux ne constitue pas nécessairement un acte de gouvernement. On songe par exemple aux traités et accords qui font partie de la légalité, mais sont des actes de gouvernement.

B- Le régime juridique des actes de gouvernement

Le propre des actes de gouvernement, c'est d'être soustrait à toute justiciabilité ou « attaquabilité » cela veut dire que ces actes ne peuvent faire l'objet d'aucun recours ni devant le juge judiciaire ni devant le juge administratif.

On ne peut en effet, poursuivre l'annulation d'un acte de gouvernement par la voie du recours pour excès de pouvoir, on ne peut non plus attirer l'État devant le juge pour le voir condamner sur le fondement d'un acte de gouvernement qui causerait préjudice. Il suit de là que le juge ne peut s'immiscer dans l'intervention des pouvoirs publics en ce qui concerne les actes de gouvernement.

CHAPITRE 2 : LES ACTES DE L'ADMINISTRATION

L'Administration prend généralement des actes qui procèdent de sa seule volonté et qui s'imposent aux administrés. C'est d'ailleurs là le propre de l'Administration.

Les actes ainsi édictés prennent le nom d'actes unilatéraux, mais, il arrive de plus en plus que pour la satisfaction des besoins d'intérêt général, l'Administration n'impose pas, mais qu'elle recoure à la technique contractuelle, elle conclut ainsi des contrats. Ce sont là les deux (2) types d'actes qu'il convient d'étudier successivement.

SECTION 1 : LES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

Un certain nombre de questions juridiques se posent ici qu'il convient de détacher et d'examiner.

PARAGRAPHE 1: LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL

Il y a lieu de décomposer les différents éléments constitutifs de l'acte administratif unilatéral.

A- Un acte administratif

L'acte administratif unilatéral doit, pour en être véritablement, être un acte émanant d'un organe ou d'organes investis d'un pouvoir administratif, cela amène à exclure les actes que pourraient prendre les organes consultatifs ou ayant simplement un pouvoir d'avis.

B- Un acte unilatéral

Cela signifie que l'acte doit émaner d'une seule volonté, celle de l'État par le biais de l'administration

C- Un acte modifiant l'ordonnement juridique

L'acte administratif unilatéral est un acte porteur de décision, c'est-à-dire modifiant l'ordonnement juridique des administrés.

D- La classification des actes administratifs unilatéraux

- Les règlements : ces actes ont un caractère général et impersonnel.

- Les actes collectifs : ces actes apparaissent comme des décisions s'adressant à plusieurs personnes nommément désignées, c'est le cas des délibérations portant proclamation des résultats d'examen ou concours. C'est aussi le cas de l'acte portant établissement du tableau d'avancement des fonctionnaires.

- Les actes individuels : il s'agit des actes pris, soit au profit d'un individu ou à l'encontre d'un individu, c'est le cas du permis de construire, c'est le cas d'une nomination dans la fonction publique ou d'une sanction disciplinaire.

PARAGRAPHE 2 : L'ÉLABORATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL

L'édition de l'acte administratif unilatéral obéit à la validité de celui-ci à un certain nombre d'exigences. Il s'agit d'abord des règles de compétence, ensuite des règles de forme, enfin des règles de fond.

A- La compétence

L'acte administratif doit émaner de l'autorité qui est investie ou qui à le pouvoir de prendre cette décision. Cette règle d'ordre public, ne peut être dérogé que par une prévision de la loi ou par l'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles.

Il existe ainsi, trois types de compétences :

- la compétence matérielle ;
- la compétence territoriale ;
- la compétence temporelle.

B- Les règles de forme

Elles peuvent être entendues comme désignant la procédure à suivre pour l'édition de l'acte administratif. On parle ici de procédure administrative non contentieuse qui est à distinguer de la procédure contentieuse se rapportant aux règles des tribunaux.

On admet généralement ces quatre règles de forme suivantes :

- la forme écrite des actes administratifs ;
- l'obligation pour l'administration de motiver sa décision ;
- Le parallélisme des formes uniquement pour les actes administratifs réglementaires. Cette règle signifie que l'administration ne peut modifier un acte déjà pris par elle qu'en suivant la même procédure que celle qui a été suivi pour l'édition de l'acte ;
- le droit de la défense.

Par ailleurs, il arrive que les textes fassent obligation à l'administration de recueillir des

avis avant l'édiction d'un acte. On parle dans ce cas de procédure consultative. On distingue alors trois types d'avis :

- l'avis facultatif ;
- l'avis obligatoire ;
- l'avis conforme.

C- Les règles de fond

Il s'agit ici du contenu même des actes édictés par les autorités administratives, ces actes ne sont valides ou réguliers que dans la mesure où ils sont relativement à leur contenu conforme aux normes supérieures.

Il s'agit là d'un des aspects du principe de la légalité, principe selon lequel l'Administration est tenue de conformer ses actes aux prescriptions de la constitution, des traités ou accords internationaux, des lois, des PGD, et même des actes pris par l'Administration elle-même.

On rappellera à cet égard que l'inobservation de l'exigence ci-dessus rappelée constitue une inégalité susceptible de donner lieu à l'annulation en cas de recours pour excès de pouvoir.

PARAGRAPHE 3 : L'ENTREE EN VIGUEUR DES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATERAUX

L'acte administratif unilatéral est appelé comme la loi à produire des effets de droit, c'est-à-dire à passer du plan de la validité au plan de l'effectivité. La question est de savoir à quel moment, à partir de quoi l'acte entre en vigueur. Est-ce à compter de la signature, est-ce au contraire la publicité de l'acte qui provoque son entrée en vigueur ?

La question a été vivement discutée en doctrine, elle a donné lieu à une controverse doctrinale dans laquelle le grand prof Charles EINSERMAN est intervenu avec sa vigueur habituelle à travers sa contribution au mélange Stassinopoulos, sur l'entrée en vigueur des normes administratives unilatérales.

La jurisprudence a définitivement tranché cette question. Ce point sera donc étudié sous l'angle du droit positif jurisprudentiel après quoi il conviendra d'examiner le principe régissant la matière et s'opposant à l'entrée en vigueur rétroactive des actes administratifs unilatéraux, ce principe est celui de la non-rétroactivité.

A- Les modalités de l'entrée en vigueur

Il existe une distinction entre l'entrée en vigueur des actes administratifs réglementaire et celle des actes administratifs non réglementaires.

L'entrée en vigueur des actes réglementaires se fait après publication de ceux-ci au Journal Officielle, par affichage dans les locaux de l'administration, ou par leur insertion dans tout autre document prévu par la loi.

S'agissant de l'entrée en vigueur des actes non réglementaires, il faut distinguer entre les décisions expresses et les mesures individuelles.

- Décisions expresses (déclaration d'utilité publique) : entrée en vigueur après publication ou affichage ;

- Mesures individuelles : leur entrée en vigueur dépend de leur caractère favorable ou défavorable.

Conditions de leur entrée en vigueur :

- *mesure individuelle favorable (nomination, promotion) : dès la signature de l'acte ;*

- *mesure individuelle défavorable : notification de l'acte administratif à l'intéressé.*

B- Le principe de l'interdiction de l'entrée en vigueur rétroactive

C'est un PGD consacré par le CE et le Conseil constitutionnel français, c'est également un PGD en CI reconnu comme telle par la chambre administrative de la cour suprême, l'arrêt de principe en la matière en France a été rendu par le CE le 25 juin 1948, c'est l'arrêt société du journal l'aurore.

En vertu de ce principe, les actes administratifs ne peuvent produire d'effet que pour l'avenir, ils ne peuvent ni ne doivent rétroagir aux situations antérieures à leur édicition. S'il le faisait, il pourrait porter atteinte à des droits acquis.

Ainsi, la sécurité juridique et l'état de droit s'en trouveraient compromis. Un tel principe s'impose à l'administration et sa violation constitue une illégalité susceptible de donner lieu à annulation en cas de REP.

Toutefois, le principe de la non rétroactivité connaît des exceptions ou dérogation, c'est notamment le cas lorsque par suite d'une annulation contentieuse, l'administration tire les conséquences d'une telle annulation prononcé par le juge en prennent les mesures qu'implique l'annulation.

PARAGRAPHE 4 : L'EXECUTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL

Elle tend à permettre à l'acte de recevoir pleinement effet, c'est-à-dire de se traduire dans

les faits ce qui constitue d'ailleurs sa raison d'être ou en tout cas, l'objectif recherché ou poursuivi.

À cet égard, deux situations doivent être distinguées selon que l'exécution incombe à l'administration ou à l'administré.

A- L'hypothèse dans laquelle l'exécution incombe à l'administration

C'est la situation la moins difficile lorsque l'exécution de l'acte administratif incombe à l'administration, il appartient à celle-ci de prendre les mesures nécessaires à cette fin.

B - L'hypothèse dans laquelle l'exécution incombe à l'administré

Ici, les choses sont plus complexes et l'État du droit positif donne de distinguer deux situations.

La première situation, c'est celle dans laquelle la décision administrative est porteuse de droit, c'est-à-dire crée un ou des droits. C'est à titre d'exemple le cas d'une autorisation d'occuper une parcelle du domaine public dans ce cas le particulier bénéficiaire d'une telle autorisation peut user de son droit et l'administration est tenue de ne pas y mettre obstacle.

Il y a en revanche une autre situation dont le régime est plus complexe, c'est la deuxième hypothèse : c'est celle où l'acte administratif prescrit une ou des obligations à la charge des administrés.

PARAGRAPHE 5 : LA FIN DE L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATERAL PAR LA VOLONTE DE L'ADMINISTRATION

L'acte administratif unilatéral peut prendre fin de deux manières différentes. D'abord sur décision du juge saisi d'un recours pour excès de pouvoir. C'est un point qui relève du contrôle de l'administration et dont l'étude interviendra dans le cadre de la 3e partie du cours consacrée entre autres au REP.

Ensuite, l'acte administratif unilatéral peut prendre fin par la volonté de l'administration elle-même. C'est le point qui nous préoccupe ici.

En premier lieu, l'administration peut à travers la décision qu'elle prend, fixer elle-même la durée d'application de l'acte de façon explicite ou expresse. C'est le cas d'une autorisation accordée pour un certain temps, la durée de l'acte peut par ailleurs être implicite, et cela, en vertu de son objet.

C'est le cas d'une mesure portant interdiction d'une manifestation. Mais en règle générale, les actes administratifs édictés par l'administration ne sont pas affectés d'une

durée ou d'une limitation dans le temps. Cela signifie que leur application intervient sans limitation dans le temps.

Toutefois, la possibilité reste ouverte pour l'administration de mettre fin à l'existence de l'acte. Et cela peut intervenir de deux manières différentes. On distingue à cet égard l'abrogation et le retrait. Les deux techniques sont régies par la nécessité de faire en sorte que le principe de légalité soit respecté à travers la possibilité de faire sortir de l'ordonnement juridique des actes illégaux.

Mais dans la conciliation nécessaire avec un autre principe qui est le principe des droits acquis ou principe de l'intangibilité des droits acquis. Et cela à des fins de sécurité juridique.

A- L'abrogation

L'abrogation consiste pour l'administration à mettre fin à un acte administratif pour l'avenir. Ce qui signifie que l'abrogation n'anéantit pas l'acte rétroactivement. Ainsi, les effets que l'acte a pu produire demeurent, mais l'acte faisant l'objet d'une mesure d'abrogation ne pourra plus produire d'effet.

L'examen de la jurisprudence notamment ivoirienne donne de distinguer deux niveaux relativement à l'abrogation. Et c'est surtout l'arrêt EKOOU Allou Paul rendu par le CSCA le 24 février 1993 qui fournit la trame de la distinction. Ainsi, y a-t-il lieu de voir dans un premier temps le régime de droit commun et dans un second moment le régime touchant l'abrogation de l'acte individuel obtenu par fraude.

- 1- L'abrogation des actes unilatéraux : le régime de droit commun
- 2- L'abrogation de l'acte individuel obtenu par fraude

B- Le retrait

La théorie du retrait résulte d'un arrêt rendu en France par le CE. C'est l'arrêt dame Cachet du 3 novembre 1922 enrichi par l'arrêt Ternon du 26 octobre 2001.

Cette jurisprudence avait été introduite en Côte d'Ivoire par l'effet de la constitution puis la jurisprudence ivoirienne à travers l'arrêt El Hadj Bakary Koné du 22 juillet 1981 qui a reproduit et confirmé les principes consacrés par l'arrêt dame Cachet.

L'examen de cette jurisprudence en Côte d'Ivoire autorise à distinguer relativement à la théorie du retrait, deux grands niveaux ; à savoir ce qui ressortit du droit commun en matière de retrait des actes administratifs et ce qui présentant un caractère spécial et qui se rattache au droit de l'urbanisme.

1- Le régime de droit commun du retrait des actes administratifs unilatéraux

- a- Le retrait de l'acte régulier
- b- Le retrait de l'acte irrégulier

2- Le régime spécial du retrait en matière de construction et d'urbanisme

- a- L'absence de mise en valeur du terrain
- b- La mise en demeure

SECTION 2 : LE CONTRAT

Le propre de la puissance publique, c'est d'imposer sa volonté au moyen de l'acte unilatéral. Mais, il arrive de plus en plus que renonçant à cette technique, l'administration recoure à la technique contractuelle parce qu'il lui apparaît que cette technique est la plus appropriée ou la mieux adaptée pour parvenir à la satisfaction des besoins d'intérêt général ; ce qui est d'ailleurs la raison d'être de l'Administration.

On étudiera les grands principes régissant la matière contractuelle en examinant les différentes catégories de contrat que conclue l'Administration, le régime juridique du contrat administratif sans omettre le contentieux du contrat.

PARAGRAPHE 1 : LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE CONTRAT CONCLUS PAR L'ADMINISTRATION

L'administration conclut deux types de contrat qui sont d'une part les contrats de droit public et d'autre part, les contrats de droit privé.

PARAGRAPHE 2 : LE REGIME JURIDIQUE DU CONTRAT ADMINISTRATIF

Le propre du contrat administratif, c'est de générer des droits ou des prérogatives au profit de l'administration ; mais aussi des garanties au profit du cocontractant de l'administration.

A- Les prérogatives de l'administration

B- Les garanties au profit du cocontractant : Le droit à l'équilibre financier

- 1- La théorie du fait du prince : l'aléa administratif
- 2- La théorie de l'imprévision : l'aléa économique

PARAGRAPHE 3 : LE CONTENTIEUX DU CONTRAT

La distinction s'impose selon qu'on se trouve dans un système de dualité de juridiction ou dans un système d'unité de juridiction.

Dans un système de dualité de juridiction, la distinction entre contrat administratif et contrat de droit privé de l'Administration résulte de ce que les contrats administratifs ressortissent à la compétence de la juridiction administrative, alors que le contentieux des contrats de droit privé relève de la compétence de l'ordre judiciaire.

- Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsqu'on se trouve en présence de contrats administratifs, le juge administratif compétent en la matière applique le droit administratif.

En revanche, dans le deuxième cas, c'est-à-dire en matière de contrat privé, le juge judiciaire applique le droit privé, l'administration est considérée comme étant habilitée en civil, ou encore comme ayant recouru aux méthodes de gestion privée. Tel est le cas dans un système dualiste comme celui de la France.

Il en va tout autrement dans les systèmes d'unité de juridiction, c'est-à-dire dans les systèmes monistes ou unilinéaires.

Dans ces systèmes, la distinction contrat administratif, contrat de droit privé n'a de sens que relativement au droit applicable : droit administratif pour les contrats administratifs, droit privé pour les contrats de droit privé.

C'est dire que le problème ne se pose pas en terme du juge compétent, car le juge ordinaire, juge du droit commun en toute affaire, connaît aussi bien du contentieux des contrats administratifs que du contentieux du droit privé.

CHAPITRE 3 : LES OBJETS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

L'action administrative repose fondamentalement sur deux objets : ce sont le service public et la police administrative. Il s'agit là des notions essentielles ou fondamentales du droit administratif. Ces notions, sont au cœur même du droit administratif et, elles constituent le mobile de l'action administrative, d'où l'intérêt qui s'attache à son examen.

SECTION 1 : LE SERVICE PUBLIC

Le service public est une notion qui, pendant longtemps, a été considéré comme le fondement du droit administratif. Cette notion a fait l'objet d'une controverse doctrinale qui ajoute aux difficultés de sa définition. Il suit de là, la nécessité de chercher à

circonscrire cette notion, avant d'examiner le régime juridique et les modes de gestion.

PARAGRAPHE 1 : LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Il y a lieu de partir de la période où la notion apparaissait comme présentant une unité et une homogénéité pour en arriver à la situation actuelle marquée par l'éclatement de la notion.

A- Historique

B- L'éclatement de la notion

PARAGRAPHE 2 : LE RÉGIME JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC

Par-delà la diversité des SPIC, SPA, il y a un fond commun, une unité profonde entre les différents services du point de vue du régime juridique.

Ce point demande à être examiné en tout premier lieu après quoi il conviendra d'observer en un second temps que selon la nature du SP (SPA, SPIC), la dose de droit administratif applicable est variable ou différenciée.

A- Un minimum de règle de droit public applicable à tout service public

Ce régime juridique que l'on retrouve au niveau de tous les SP, qu'ils soient administratifs, industriels ou commerciaux tient compte de l'intérêt général que le service doit satisfaire et ce régime spécifique propre au SP fait appel aux notions fondamentales du droit administratif.

Le noyau dur de ce régime spécifique est constitué de 3 règles ou principes dégagés, pour l'essentiel, par la jurisprudence administrative et ces principes sont : le principe de la continuité du SP, le principe d'adaptation constante du SP, le principe d'égalité devant le SP.

1- Le principe de la continuité du SP

2- Le principe de l'adaptation constante des SP

3- Le principe d'égalité devant le service public

B- Une emprise différenciée du droit public

PARAGRAPHE 3 : LES MODES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC

La détermination du mode de gestion des services publics est une question tout à fait classique du droit administratif. Un certain nombre de problèmes se pose relativement au mode de gestion du service public. D'abord, quelle est l'autorité compétente pour choisir le mode de gestion d'un service public donné ? En 1ère analyse, le choix incombe à l'autorité compétente pour créer le service public et en fixer les règles.

Mais, cette autorité peut renvoyer le choix à une autre autorité responsable de l'organisation et du fonctionnement du service. La réponse à la question n'est donc pas simple. Toutefois, il est constant que la question touchant la gestion des services publics est régie par le principe de liberté.

Ainsi, l'autorité compétente peut choisir librement entre plusieurs formules, et cela, sous réserve des cas dans lesquels la loi a prévu elle-même le mode de gestion propre à tel service donné. On distingue en gros trois grands modes de gestion de service public, ce sont : la gestion en régie directe, la gestion par établissement, la concession de service public.

A- La gestion en régie directe

Les collectivités peuvent elles-mêmes les services publics dont elles ont la charge. Ce procédé porte traditionnellement le nom de gestion en régie.

B- La gestion par un établissement public

Ici, l'on sort de la gestion directe pour pénétrer la sphère de la gestion indirecte, car la gestion du service public est ici confiée à un organisme ayant une personnalité distincte de celle de la collectivité dont relève le service.

C- La concession de service public

Avant d'étudier la nature et le régime juridique de ce mode de gestion du service public, il est indispensable d'en examiner la signification.

1- La notion de concession de service public

2- La nature juridique de la concession de service public

3- Le régime juridique de la concession de service public

a- La formation de l'acte de concession

b- La condition juridique du concessionnaire

c- Les obligations du concessionnaire et les prérogatives de l'administration concédante

d- Les droits et moyens d'action du concessionnaire

e- La fin de la concession

Section 2 : LA POLICE ADMINISTRATIVE

La police Administrative se présente comme l'une des activités essentielles incombant à l'Administration. Certes, elle comporte parfois des éléments qui tendent à l'assimiler à un Service Public.

Mais la PA se distingue du SP et conserve une spécificité profonde. C'est ce qu'il convient de saisir à travers les développements qui vont suivre.

PARAGRAPHE 1 : DEFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE (PA)

La vie en société implique un minimum d'ordre et il incombe à la puissance publique de prendre à cet égard les mesures tendant à assurer cet ordre qui est ordre public. Ainsi, il pèse sur l'administration l'obligation d'assurer la sécurité des personnes et des biens, l'obligation également d'assurer la tranquillité publique consistant pour l'administration à prendre les mesures nécessaires afin que la paix ne soit pas perturbée.

S'y ajoute également, la dimension salubrité publique consistant pour l'administration dans l'obligation de prendre des mesures tendant à protéger les populations contre les maladies, et cela, à travers l'enlèvement des ordures ménagères et des campagnes de vaccinations.

En plus de la sécurité publique, de la tranquillité publique et de la salubrité publique, d'autres éléments ont fait récemment leur apparition dans la notion de service public. Il s'agit de la morale et de l'esthétique.

La police administrative est préventive contrairement à la police judiciaire qui est répressive.

PARAGRAPHE 2 : LES MODALITES DE LA PA

Il existe deux types de modalité de la police administrative : la police générale et la police spéciale.

Lorsqu'une autorité administrative est investie du maintien de l'ordre public dans ses différentes composantes sur un territoire déterminé, au plan national ou au plan local, une telle autorité a alors un pouvoir de police générale (PG).

Mais, il arrive que compte tenu de la nature et de la spécialité de certaines matières ainsi que de la nécessité de les soumettre à des règles techniquement plus précises et plus rigoureuses, les textes instituent un régime spécial ; c'est ce qu'on appelle la police spéciale.

PARAGRAPHE 3 : LES AUTORITES DE LA PA

En CI, en vertu de la constitution, le PR en sa qualité de détenteur exclusif du pouvoir exécutif et en celle de chef de l'administration est investi d'un pouvoir de PA général. À ce titre, il peut par décret prendre des mesures tendant à assurer l'ordre public sur l'ensemble du territoire national.

Le ministre de l'intérieur bénéficie également d'un pouvoir de PA général en sa qualité de supérieur hiérarchique des préfets qui sont en vertu de la loi bénéficiaire d'un pouvoir de police administrative générale (PAG) dans le ressort territorial de leur département.

Les Maires exercent eux aussi en vertu de la loi un pouvoir de PA. Cette PA présente tantôt un caractère de généralité, tantôt un caractère spécial et en vertu des textes.

Il y a lieu d'ajouter que les assemblées locales peuvent également se voir confier des pouvoirs de PA générales, c'est notamment le cas des conseils municipaux en vertu de la loi de 1980 relative à l'organisation municipale plusieurs fois modifiés.

PARAGRAPHE 4 : LES CONCOURS DE COMPETENCE EN MATIERE DE POLICE

Il arrive que des mesures de PA émanent d'autorités administratives différentes soient appelées à s'appliquer au même moment sur un même territoire. Plus précisément, il arrive qu'une matière fasse l'objet de réglementation de la part des autorités de police générale au titre de l'État.

Il arrive également que des autorités de PA locales interviennent dans ces mêmes matières. La question qui se pose ici est celle de la coexistence ou en d'autres termes du concours de ces pouvoirs de police.

Dans le cadre des pouvoirs de police générale, le principe en la matière est que les décisions de police prises par les autorités du pouvoir central ne s'opposent pas à l'intervention des autorités chargées de la PA locale. Mais, la règle est que les autorités

locales ne peuvent pas assouplir les mesures de police édictées par le pouvoir central.

Elles peuvent au contraire, et ce, dans les limites de leur compétence territoriale rendre plus rigoureuses les mesures prises par le pouvoir central et cela compte tenu des circonstances locales.

Quand est-il s'agissant du concours entre PS et PG ?

Le principe, ici est que la police spéciale (PS) ne s'oppose pas nécessairement, sauf texte contraire à l'intervention de la police générale (PG).

La question se pose maintenant de savoir ce qu'il en est entre les PS elles-mêmes ; lorsque des PS se rencontrent, la règle en la matière est que chaque police doit intervenir dans son domaine propre et conformément aux procédures prescrites par les textes régissant chaque PS.

PARAGRAPHE 5 : LA CONDITION DES MESURES DE LA PA

Il est vrai qu'il pèse sur l'administration l'obligation de prendre les mesures de police, c'est-à-dire les mesures tendant à préserver l'ordre public.

En conséquence, l'administration ne peut déléguer ce pouvoir aux personnes privées et c'est cela qui marque la spécificité de la PA par rapport au SP qui peut en ce qui concerne faire l'objet de concession. Mais, dans la mesure où la PA consiste dans des mesures tendant à limiter la liberté des individus ou des particuliers, l'administration ne peut intervenir qu'en se conformant aux principes de la légalité. Cela signifie que l'administration ne peut prendre les mesures de police que dans le respect des libertés de sorte que la validité des mesures de police est conditionnée par la nécessité de ces mesures.

L'administration ne peut aller au-delà de cette exigence et le juge vérifie cette nécessité à l'occasion du contrôle qu'il effectue sur les actes de police. Et s'agissant des libertés qu'on appelle « libertés définies », c'est-à-dire des libertés consacrées par la constitution ou la loi et protégées par elle, le principe est le suivant : « La liberté est la règle et l'interdiction l'exception » de sorte que les mesures portant interdiction générale et absolue, par exemple les décisions par lesquelles les autorités administratives interdisent les manifestations sur la voie et lieux publics, sans limitation dans le temps, sont considérées par le juge comme irrégulières ou illégales.

D'autre part, les mesures d'interdiction frappant certaines manifestations, telles, les conférences publiques, les marches ou autres rassemblements ne sont valides ou régulières que dans la mesure où les effectifs de police ou de gendarmerie dont dispose

l'administration ne sont pas suffisants pour faire face à des débordements éventuels.

C'est dire que ce pouvoir redoutable placé entre les mains de l'administration peut donner lieu à des abus justifiant l'intervention ou le contrôle du juge, et ce contrôle peut épouser soit la forme du REP soit la forme du contentieux de la responsabilité.

Ainsi prend fin cette deuxième partie de ce cours de droit administratif qui a porté sur l'action administrative. Vous pouvez consulter aussi **l'introduction, la première partie (L'organisation administrative), ou la troisième partie (le contrôle administratif).**