

La protection contre les décisions administratives inopinées

Issu de Revue du droit public - n°3 - page 689

Date de parution : 01/05/2023

Id : RDP2023-3-009

Réf : RDP mai 2023, p. 689

Auteur :

Par Benoît Delaunay, Professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

SOMMAIRE

- I. – SIGUIRI, GUINÉE, AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE
- II. – DÉDALE CONTENTIEUX
- III. – LA NOTE DE ROGER BONNARD
- IV. – UNE GRANDE MODERNITÉ
 - A. – *Sans crier gare : la sanction de la brusquerie administrative*
 - B. – *Entre confiance et espérances légitimes*
 - C. – *Promesses fautives, tolérances et encouragements*
- V. – POUR UN STATUT DE LA PAROLE DONNÉE PAR L'ADMINISTRATION
- VI. – AU REVOIR LA COMPAGNIE

I. – SIGUIRI, GUINÉE, AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

Entreprenons, le temps de cette contribution, une expédition à l'époque de la puissance coloniale française en terre d'Afrique. Nous voici transportés pour cette brève épopée au XX^e siècle naissant dans ce que l'on désignait alors, depuis 1895¹, sous l'acronyme d'AOF : l'Afrique occidentale française. Nous sommes dans ce bout d'Afrique qu'est la Guinée (dite « Guinée Conakry »), alors colonie française, ce qu'elle restera jusqu'en 1946 avant d'épouser le statut de territoire d'outre-mer le temps de la IV^e République. Avec l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, elle se singularisera comme le seul pays d'Afrique francophone refusant d'entrer dans la Communauté créée par la Constitution de 1958 ainsi que le premier à réclamer et à obtenir de la France l'indépendance : c'est alors la Guinée de Sekou Touré.

De l'histoire à la géographie, il n'y a qu'un pas. La Guinée s'ouvre par une large plaine côtière sur l'Atlantique avant de s'enfoncer, à l'Est et dans le Sud, dans des paysages montagneux où naissent les grands fleuves et où logent d'importants minerais. Le pays est en effet connu pour de remarquables ressources minières, de la bauxite et du fer bien sûr, mais aussi des gisements aurifères abondants : la Guinée est un pays de l'or depuis les siècles où elle formait un tout avec l'Empire du Mali. Le précieux métal y est présent en nombre, sous forme de gisements tant primaires (disséminations, veines de quartz) que secondaires (alluvions des lits et terrasses de cours d'eau), issus de formations sédimentaires qui remontent à 2 milliards d'années.

Les explorateurs civils et militaires qui ont parcouru les régions traversées par la boucle du Niger s'accordent à décrire d'importants gisements aurifères. Une première mission d'ingénieurs est envoyée en 1902-1903 sur diverses concessions alors déjà existantes ainsi que sur des sites où les indigènes – comme les désigne alors le droit – exploitent l'or en surface. D'autres missions suivront immédiatement. La révolution industrielle facilitera parallèlement le développement des techniques d'exploration et d'exploitation des mines ainsi que les transports ferroviaires.

C'est dans cette période où tout paraît possible pour les aventuriers de l'or que la Compagnie minière de Guinée est créée en décembre 1906 et explore la région de Siguiiri. Le sort et même le destin de cette compagnie seront intimement liés à ceux d'une autre compagnie minière qui se crée seulement quelques mois plus tard et s'établit dans ce même nord-est guinéen : la Compagnie des mines de Siguiiri, qui va nous intéresser. Dans son édition du lundi 23 septembre 1907, *L'Echo des mines et de la métallurgie*, revue bihebdomadaire spécialisée, installée rue de la Chaussée d'Antin à quelques encablures de la Bourse, informe ses lecteurs, comme chaque lundi et chaque jeudi depuis plus de vingt ans, des dernières nouvelles du secteur minier. Ce 23 septembre, on annonce la naissance d'une nouvelle compagnie minière, la Compagnie des mines de Siguiiri, fondée pour exploiter une concession aurifère en Guinée française. Les administrateurs en sont MM. Paul Buffet, Constantin Drosso et Pierre-Paul Famin.

Qui sont ces hommes, domiciliés tous trois à Paris ? Plusieurs sources nous renseignent² : Paul Buffet est administrateur du CIC, dont il est le représentant dans diverses sociétés parmi lesquelles la Compagnie minière de Guinée (voisine de celle de Siguiiri) et la Compagnie industrielle du platine ; Constantin Drosso, rentier, également administrateur de plusieurs compagnies minières dont, là encore, la Compagnie minière de Guinée ; Pierre-Paul Famin, enfin, vice-président de la Compagnie minière de Guinée et administrateur du chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba, à l'autre extrémité de l'Afrique, mais surtout officier supérieur, placé en 1907 en réserve (l'année de la constitution de la société), et qui reprendra du service, en tant que général dirigeant les troupes coloniales au ministère de la Guerre dès la mobilisation de 1914.

Les lecteurs de *La Cote de la Bourse et de la banque*³ apprendront le 14 octobre 1907 des détails sur la constitution de la Compagnie des mines de Siguiiri qui a pour objet principal la recherche en Guinée française, au Soudan et dans d'autres pays, des minerais aurifères, diamantifères, des pierres précieuses et de tous autres minerais ainsi que la reconnaissance de tous permis de recherches, l'obtention de toutes concessions y relatives et, s'il y a lieu, leur exploitation directe ou en participation ou leur rétrocession. La compagnie établit son siège à Paris, 21 rue Godot-de-Mauroy et se constitue sous forme de société anonyme au capital de 750 000 francs, divisé en actions de 100 francs chacune.

La compagnie prend le nom de Siguiiri, qui désigne à la fois une ville du nord-est de la Guinée, située en bordure du fleuve Niger, et une préfecture (on disait alors un cercle, on aurait dit un département en France métropolitaine) relevant d'une région dont les frontières s'étendent, en Haute-Guinée, jusqu'au Mali voisin : davantage que la ville de Siguiiri, c'est sans doute le territoire de cette entité administrative, celle de cercle, qui est visé, où prospère encore aujourd'hui la mine d'or à ciel ouvert de Siguiiri, détenue majoritairement par une société minière sud-africaine et propriété à 15 % de l'État guinéen.

L'activité de la Compagnie des mines de Siguiri se met rapidement en place : elle ne tarde pas à lancer un appel de fonds ni à transférer son siège social boulevard Haussmann. Les premiers résultats de prospection sont là mais, au vu de la faible teneur des terres, un essai d'exploitation paraît seul pouvoir démontrer la possibilité d'une exploitation rémunératrice⁴. C'est ainsi qu'est sollicitée l'autorisation d'entreprendre des travaux, autorisation que le gouverneur général de Guinée accorde le 17 juillet 1908⁵.

Les concessions exploitées par la Compagnie des mines de Siguiri se trouvent être voisines de celles de la Compagnie minière de Guinée. Les deux entreprises ont d'ailleurs entre elles des liens étroits puisque la Compagnie minière de Guinée a souscrit au capital de la Compagnie des mines de Siguiri et que, comme on l'a relevé précédemment, les trois administrateurs de cette dernière sont également présents aux conseils d'administration de la Compagnie minière de Guinée. La Compagnie minière de Guinée procède jusqu'à la fin de 1912 à de nombreuses missions de prospection et d'essais d'exploitation. Elle exécute ces travaux dans une alliance étroite avec la Compagnie des mines de Siguiri dont les permis s'enchevêtrent avec les siens. Dès 1913, prenant acte de la nature très argileuse des sols d'une part et des coûts importants des travaux d'autre part, les deux compagnies choisissent de s'entendre pour mettre en commun leur matériel et envoyer une mission destinée à préparer l'exploitation industrielle du gîte de Fatoya appartenant à la Compagnie de Siguiri, gîte de surface reconnu immédiatement exploitable. Cette mission obtient des résultats probants. La Compagnie de Siguiri procède à une augmentation de capital destinée à acheter le matériel d'exploitation nécessaire. Les deux compagnies envisagent très sérieusement une fusion et lancent les procédures à cette fin.

Mais voilà qu'en ce début d'année 1914, intervient l'ordre brusque par l'administration coloniale d'arrêter les travaux. Jamais, jusqu'alors, l'administration de la colonie n'avait fait objection à ce que la compagnie exploite les gisements superficiels de la colline en pratiquant une tranchée. Soudainement, l'attitude du gouvernement général de l'AOF se modifie : le 22 janvier 1914, le gouverneur général prévient l'administration que des indigènes se seraient plaints à un inspecteur des colonies en mission de l'atteinte portée à l'exercice de leur droit coutumier, ordonnant la tenue d'une « palabre », qui désigne en Afrique une assemblée coutumière où se discutent des sujets concernant la communauté (arbre à palabres). Sans en attendre le résultat, le gouverneur général donne au lieutenant-gouverneur de la Guinée l'ordre d'interdire à la Compagnie des mines de Siguiri de continuer ses travaux. Le 9 février 1914, l'administrateur du cercle de Siguiri (le préfet de Siguiri) invite ainsi le représentant de la société à cesser et abandonner les opérations de décapage et de creusement de tranchées entreprises sur la colline de Fatoya, ce qu'elle fait immédiatement. Pour justifier sa décision de retrait de l'autorisation, il soutient que le régime des travaux entrepris par la Compagnie, c'est-à-dire en tranchées ouvertes, est de nature à attirer les chercheurs d'or souvent indésirables et, partant, à compromettre l'ordre public et la sécurité des indigènes.

Pour le comprendre, il faut revenir aux dispositions prévues par le décret du 6 juillet 1899 relatif au régime minier des colonies et protectorats de l'Afrique continentale autres que l'Algérie et la Tunisie, et donc applicable en Guinée française. Il résulte de l'article 9 de ce texte que les indigènes conservent leur droit coutumier d'exploiter les gîtes superficiels d'or et que l'exploitation des gisements profonds impose de procéder par puits forcés (creusés verticalement par enfouissement direct d'un tubage) afin de respecter le droit coutumier des indigènes d'exploiter les gîtes superficiels. Or, au cas d'espèce, au lieu d'user de puits pour atteindre les gisements profonds, la société a procédé « au moyen d'une tranchée permettant l'exploitation en carrière et visant au dérasement complet de la colline »⁶. Ce qui apparaît en substance dans cette affaire est que le droit coutumier des indigènes n'a pas été respecté et que c'est sur ce fondement que le retrait de l'autorisation est prononcé : les travaux entrepris retireraient, en effet, aux populations indigènes toute possibilité d'une exploitation à leur profit et entraient en contravention avec les dispositions réglementaires. Le Conseil d'État paraît aussi sanctionner l'Administration qui, n'ayant pas manifesté l'intention d'exercer son droit et *ayant même donné à penser le contraire, se décide inopinément à l'exercer*.

C'est là, à notre sens, le cœur de l'affaire. Les termes de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 1929⁷ ici rapporté sont éloquentes : « Considérant, toutefois, que les travaux de la société, entrepris depuis plusieurs années, étaient connus de l'Administration et avaient même été encouragés par elle ; qu'en ordonnant à la société de "cesser" et "d'abandonner immédiatement et complètement" ses travaux, alors qu'aucune plainte des indigènes ne lui imposait une décision aussi brusque, l'administration de la colonie a fait de ses pouvoirs un usage abusif de nature à engager sa responsabilité pécuniaire à l'égard de la société ».

II. – DÉDALE CONTENTIEUX

Plus de quinze années séparent cet arrêt rendu par la Section du contentieux du Conseil d'État le 22 novembre 1929, *Compagnie des mines de Siguiri*, aux conclusions Andrieux (non publiées) de la décision administrative du 9 février 1914 de retrait de l'autorisation. Il est peu de dire que la brusquerie évoquée par le Conseil d'État dans son arrêt s'est davantage située du côté de l'Administration que de celui de la juridiction administrative qui ne s'est pas précipitée de juger cette requête, enregistrée sous le numéro n° 84283.

En tournant les pages du *Recueil Lebon*, et sous le numéro de requête qui suit immédiatement, soit le n° 84284, il nous est réservé une première surprise : ce même 22 novembre 1929, la Section du contentieux juge des faits voisins concernant la *Compagnie minière de Guinée*, celle dont on a dit toute la proximité avec la Compagnie des mines de Siguiri. Un arrêt jumeau en quelque sorte pour deux compagnies jumelles, rendu aux mêmes conclusions. Dans cette seconde affaire toutefois, la requête est rejetée puisque l'administrateur s'est borné à rappeler les prescriptions du décret de 1899 dont il lui appartenait d'assurer le respect et que ce rappel ne pouvait ouvrir droit à indemnité. Le fichage au *Recueil Lebon* atteste de la similitude des affaires mais de la divergence des solutions :

- Compagnie des mines de Siguiri : « MINES - Guinée française - Responsabilité du service public - Décision ordonnant la cessation brusque et immédiate d'une exploitation minière, irrégulière, mais jusqu'alors tolérée et même encouragée - Abus de droit - Allocation d'une indemnité » ;

- Compagnie minière de Guinée : « MINES - Guinée française - Exploitation de gisements aurifères - Simple rappel des prescriptions réglementaires à la société exploitante - Absence de responsabilité pécuniaire de la colonie ».

Cela n'explique pas pour autant les quinze années qui se sont écoulées entre la décision de retrait de l'autorisation au seuil de la Première Guerre mondiale et les arrêts rendus par le Conseil d'État au soir des années 1920. Pour le comprendre, une nouvelle surprise nous attend dans le *Recueil Lebon* : deux arrêts (ceux de 1929) peuvent en cacher deux autres (rendus en 1922). Sept ans plus tôt, le Conseil d'État a en effet rendu, le 3 mars 1922, deux arrêts *Compagnie des mines de Siguiri c/ Colonie de la Guinée française*⁸ et *Compagnie minière de Guinée*⁹ dans lesquels les sociétés requérantes demandaient au Conseil d'État d'annuler une décision du 23 septembre 1916 du conseil du contentieux administratif de la Guinée française se déclarant incompétent pour connaître de l'action en dommages-intérêts formée contre la colonie par la compagnie requérante¹⁰. Le Conseil d'État juge, au contraire, que les deux affaires relèvent du ressort du conseil du contentieux administratif : « la Compagnie des mines de Siguiri, qui regardait cet acte comme entaché d'illégalité, était fondée à porter devant le conseil du contentieux administratif, juge des actions en responsabilité dirigées contre la colonie, sa demande tendant à la réparation du préjudice qu'elle prétendait lui avoir causé par cette décision ; que c'est à tort que le conseil du contentieux administratif s'est déclaré incompétent ».

Le cheminement contentieux s'éclaire enfin et peut être restitué dans ses grandes étapes chronologiques. En 1914, les deux compagnies minières saisissent le conseil du contentieux administratif de la Guinée française d'un recours en indemnité contre la décision de retrait brusque du gouverneur. Le 23 septembre 1916, le conseil du contentieux administratif de Guinée se déclare incompétent. Les requérants saisissent alors le Conseil d'État de ce refus, qui rend sa décision en 1922. Il aurait pu bien sûr régler l'affaire par le biais de l'évocation en sa qualité de juge d'appel, mais il considère que l'état

de l'instruction ne lui permet pas de statuer au fond et renvoie donc la compagnie requérante devant le conseil du contentieux administratif de la Guinée française dont il annule l'arrêté d'incompétence. Le conseil du contentieux administratif statue à nouveau le 19 février 1924 et rejette la requête au fond. Les requérants font appel devant le Conseil d'État de cet arrêté (c'est le terme) : voici l'origine de l'arrêt de Section du 22 novembre 1929, *Compagnie des mines de Siguiri*, rendu plus de 5 années plus tard.

L'on relèvera ici que l'origine du retard à juger git notamment dans le fait pour le conseil du contentieux administratif de la Guinée de s'être initialement déclaré incompétent, mais aussi dans le temps mis à juger par le Conseil d'État peut-être explicable par la survenance et les suites du premier conflit mondial. Il offre l'occasion de revenir sur ce que sont alors – ils ont tous disparu avec la décolonisation puis la transformation institutionnelle de l'outre-mer français – les conseils du contentieux administratif, juridictions coloniales de premier ressort placées sous le contrôle en appel du Conseil d'État¹¹. René Chapus rapporte que, pour l'essentiel, prenant souvent la suite des conseils privés, il s'agissait de juges ordinaires du contentieux local tant d'excès de pouvoir que de pleine juridiction pour les litiges provoqués par les décisions et comportements des autorités administratives agissant au nom du territoire et des institutions qui en relèvent¹².

Leur compétence générale est établie en matière minière¹³ : les mesures relatives à la recherche et à l'exploitation des mines se rattachent au fonctionnement d'un service local, dont les recettes et les dépenses sont portées au budget de la colonie, ce qui fait entrer toutes les difficultés en matière de mines dans le contentieux colonial. C'est ainsi que le Conseil d'État peut juger en 1913 dans une affaire minière relative à Madagascar, que « toutes les contestations qui se rattachent à la recherche et à l'exploitation minière sont de la compétence du conseil du contentieux administratif, juge de droit commun »¹⁴. Sur le terrain de la responsabilité, « les conseils ne peuvent mettre en jeu que la responsabilité de la colonie et non celle de l'État. Ils peuvent condamner la colonie, mais ne peuvent déclarer l'État débiteur »¹⁵. Bien que formée comme il se doit à l'encontre de la colonie de la Guinée française en raison du préjudice causé par l'arrêt de son exploitation, la demande d'indemnité de la Compagnie des mines de Siguiri est néanmoins rejetée sur le fond en 1924.

De manière plus spécifique, le conseil du contentieux administratif de la Guinée française, créé par le décret du 11 octobre 1899 organisant les conseils de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey est alors régi par l'un des sept décrets du 4 décembre 1920¹⁶ qui réorganisent l'administration de l'Afrique occidentale et apportent des réformes importantes au régime des conseils du contentieux. Les dates sont importantes ici : elles signifient que la première décision du conseil du contentieux (celle d'incompétence rendue en 1916) a été rendue sous l'empire du décret de 1899 alors que la seconde (celle de rejet rendue en 1924) l'a été sous celui du décret de 1920¹⁷. Ajoutons que la présidence de chaque conseil appartient au gouverneur qui peut la déléguer au secrétaire général. Parmi les quatre autres membres, on trouve un inspecteur des affaires administratives, le chef du service des travaux publics, un fonctionnaire de l'Intendance et un magistrat ; nommés par arrêté du gouverneur général, la durée de leur mandat est illimitée.

La compétence du conseil du contentieux administratif de Guinée se trouve donc établie de manière certaine. L'acte administratif attaqué, qui retire une autorisation personnelle délivrée par le gouverneur de la colonie en application de l'article 8 du décret du 6 juillet 1899, a été pris par l'administrateur du cercle de Siguiri, les cercles étant les « circonscriptions administratives de base »¹⁸ et désignant l'équivalent en A.O.F. des départements métropolitains, à la tête desquels se trouvent des commandants de cercle (préfets), marque de la perpétuation du vocabulaire militaire. À la date du 9 février 1914, l'administrateur du cercle de Siguiri n'était saisi d'aucun litige survenu entre la compagnie requérante et les indigènes. Par conséquent, lorsque l'administrateur prescrit à la compagnie d'arrêter ses travaux, il ne le fait pas dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles prévues par le décret du 6 juillet 1899¹⁹, mais dans celles de ses fonctions administratives.

III. – LA NOTE DE ROGER BONNARD

Au moment de sa reddition au cœur de l'entre-deux-guerres, l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* passe largement inaperçu : relevant du secteur minier dans un territoire colonial, il y avait peu de chances pour que matériellement et géographiquement on n'y voit autre chose qu'un cas d'espèce, malgré la formation solennelle qui l'a rendu (Section). Seul Roger Bonnard, professeur à la faculté de droit de Bordeaux, élève de Duguit et de l'École du service public aux côtés de Gaston Jèze et de Louis Rolland, et auteur dans les mêmes années d'un *Précis de droit administratif*²⁰, s'en empare et y consacre une note, assez documentée, au *Recueil Sirey* de 1930, l'une des vingt-trois notes que Bonnard signera au *Sirey* ou à la *Revue du droit public*.

D'emblée, l'auteur identifie dans cette décision « un assez gros intérêt doctrinal » qu'il situe exclusivement « au point de vue de la théorie de l'abus de droit ». À ses yeux, l'arrêt « soulève en effet une question de responsabilité pécuniaire de l'Administration à raison d'un usage abusif de ses pouvoirs ». S'il convient que l'arrêt ne donne pas une définition générale de l'abus de droit, il considère qu'« il met sur la voie pour préciser ce qu'est vraiment l'abus de droit et le distinguer de l'illicéité », on dirait aujourd'hui de l'illégalité.

L'auteur voit un double abus dans l'espèce en cause : d'une part, dans le fait de retirer l'autorisation « alors que l'Administration avait eu l'air tout d'abord d'approuver le mode d'exploitation reproché ensuite à la société » ; d'autre part, dans le retrait inutilement brusque de l'autorisation, dans la mesure où les indigènes n'avaient pas manifesté l'intention de se livrer à l'exploitation.

Bonnard saisit cette affaire pour monter en généralité et établir une théorie générale de l'abus de droit en droit administratif en dégageant les principes qui le gouvernent et le font se détacher de l'illicéité. Il met en évidence que si l'acte n'est pas illicite puisque le gouverneur avait compétence pour retirer l'autorisation accordée, il n'en est pas moins constitutif d'un abus de droit. En premier lieu, il y a abus de droit quand le titulaire du droit, ayant manifesté clairement l'intention de ne pas exercer ce droit, « se décide inopinément à l'exercer et cause ainsi un dommage à un tiers qui, croyant pouvoir compter sur cette abstention, se trouve avoir agi en conséquence, alors qu'il aurait agi autrement s'il avait pu penser que le titulaire du droit ait manifesté d'une façon très positive son intention de s'abstenir ». En deuxième lieu, « il peut y avoir abus de droit lorsque, vu les circonstances, l'objet de l'acte, c'est-à-dire son effet matériel ou juridique immédiat, n'est pas adéquat au but, en ce sens que l'acte apparaît inutile en vue du but parce qu'il n'y a pas lieu pour le moment de réaliser ce but, vu que personne n'est intéressé à sa réalisation. L'acte apparaît alors comme inopportun ». Revenant à l'affaire, le professeur bordelais considère que « le but de l'autorisation était de permettre aux indigènes une certaine exploitation minière. Or, comme les indigènes n'avaient pas manifesté l'intention de s'y livrer, le retrait se présentait comme inopportun ». Même si l'arrêt ne dit rien à ce sujet, Bonnard croit apercevoir une troisième espèce d'abus de droit pour le motif consistant en ce que l'objet de l'acte se trouve inadéquat au motif, parce que le motif est insuffisant pour causer et justifier l'acte.

Le recours à la théorie de l'abus de droit ne doit pas étonner de la part de Bonnard, qui est en pleine construction d'une théorie des « droits publics subjectifs des administrés »²¹, qui trouve dans l'abus de droit, distinct de l'illicéité, un moyen apparent de s'émanciper de la théorie objective du droit administratif²². La réception de l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* est donc largement tributaire de la seule appréciation doctrinale qui en fut faite à l'époque et de sa capture dans le sens de l'abus de droit. Sans doute doit-elle également aux conclusions du commissaire du gouvernement Andrieux dans cette affaire. Si ces dernières n'ont malheureusement pas été publiées, il n'est pas sans intérêt d'observer qu'il conclura quelques années plus tard sur une autre affaire en faisant expressément référence à l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* sur le terrain exclusif de l'abus de droit : « à côté du détournement de pouvoir, on pourrait invoquer l'abus de droit, notion qui n'est pas étrangère à votre jurisprudence, mais qui ne se conçoit guère que lorsque l'autorité a le choix entre des mesures de gravité différente »²³.

Exceptée la note de Bonnard, les échos doctrinaux de cette décision sont restés assez lointains et isolés. Plus encore, l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* s'est trouvé pendant longtemps cantonné à la réflexion sur l'abus de droit, pour ne pas dire presque confisqué par elle. Ainsi, le *Traité* d'André

de Laubadère l'évoque dès sa première édition en 1953 en référence directe à la note de R. Bonnard sur la nécessité de faire une place à côté de la notion d'illégalité à celle d'abus de droit²⁴. Par construction, la thèse de Louis Dubouis, relative à l'abus de droit, aborde cette question sous ce seul angle²⁵.

La lecture de Bonnard n'emporte pas une adhésion totale. La seule formule du Conseil d'État selon laquelle l'Administration a fait un « usage abusif du pouvoir » renvoie-t-elle nécessairement à un abus de droit ? Plus convaincante est sans doute l'analyse du Doyen Hauriou qui bâtira une théorie administrative de l'abus de droit²⁶ en distinguant détournement de pouvoir et abus de droit : le premier correspond « à la notion de *bonne administration* considérée en soi dans l'acte » ; le second « à la notion du *bon commerce juridique*, qui doit s'établir entre l'Administration et les administrés à l'occasion de l'exécution des services publics ». Comme le relève le Professeur Plessix, « chez Hauriou, l'abus de droit prend naissance, non dans le contenu même des actes administratifs, mais dans la façon dont ils sont exécutés, entraînant logiquement, non leur annulation, mais l'obligation de réparer le préjudice causé à l'administré. Ce faisant, Hauriou respectait bien l'esprit du droit civil, puisqu'en cette matière la théorie de l'abus de droit a été inventée pour jouer sur le seul plan de la réparation »²⁷.

Il n'est donc pas certain que le détour par l'abus de droit soit pleinement décisif pour comprendre l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* qui comporte en son sein bien d'autres titres de compétence à le placer aux avant-postes du droit administratif moderne²⁸.

IV. — UNE GRANDE MODERNITÉ

La décision *Compagnie des mines de Siguiri* n'aura pas les honneurs des *Grands arrêts* – il n'y est pas non plus cité – mais elle n'en reste pas pour autant entièrement ignorée de la doctrine. Quelques thèses exploitent cette décision parmi lesquelles celles de Gérard Teboul²⁹, Maryse Deguergue³⁰, Norbert Foulquier³¹, Benoît Plessix³² et Fanny Grabias³³.

Il nous semble néanmoins que cet arrêt n'a pas eu la connaissance qu'il mérite ni d'ailleurs la reconnaissance qu'on lui doit. L'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* est, à notre sens, d'une grande modernité et identifie l'ensemble des questions que l'on se pose aujourd'hui autour du mouvement de subjectivisation du droit administratif.

De la sorte, il y a bien, dès les années 1920 un courant jurisprudentiel favorable à la sanction de la brusquerie administrative (A), à l'éclosion de la confiance et des espérances légitimes (B) ainsi qu'à l'épanouissement de la responsabilité du fait des tolérances, promesses et encouragements (C). Au fond, l'arrêt offre, dès 1929, un condensé de toutes les réflexions contemporaines en faveur de la reconnaissance de la place à accorder au point de vue de l'administré.

A. — Sans crier gare : la sanction de la brusquerie administrative³⁴

L'administration coloniale avait en théorie le droit de prendre la décision de retrait de l'autorisation des travaux. Ce qui choque et, en fin de compte, justifie l'engagement de la responsabilité de la puissance publique, c'est la brutalité, la brusquerie de la décision administrative. Le Conseil d'État ne répugne pas à appuyer sur ce motif : « aucune plainte des indigènes ne lui imposait une *décision aussi brusque* ». D'ailleurs, dans la détermination de l'importance du préjudice à laquelle il procède, il relève qu'il doit être fait exclusivement état de ce que *la brusquerie et le caractère inattendu de la décision administrative* ont rendu plus onéreuse pour la société la liquidation de son établissement local.

À dire vrai, cette solution aurait pu n'être que seconde si une autre affaire minière portée devant le Conseil d'État en 1913, *Constans et consorts Second*³⁵, donc antérieure aux *Mines de Siguiri*, avait pu aboutir. Était déjà intentée une action en indemnité contre l'État à raison du préjudice que le gouverneur général de Madagascar leur aurait causé en interdisant *inopinément* toutes recherches minières, par un arrêté qu'il aurait pris illégalement dans l'intérêt de l'État. Cette action n'avait cependant pas prospéré, non pas tant sur le fond que sur la compétence : les mesures relatives à la recherche ou à l'exploitation des mines se rattachant au fonctionnement d'un service local, engageaient la responsabilité de la colonie et non celle de l'État.

En matière de fonction publique, dans le sillage de l'arrêt *Villenave* rendu au seuil du XX^e siècle, au sujet de fonctionnaires légalement mais soudainement révoqués³⁶, Christian Vigouroux relève que, dans les années 1930, le juge administratif condamne la brusquerie des sanctions disciplinaires au motif que « la sévérité n'impose pas la brutalité ». Comme il le note, « il est toujours possible d'indiquer à un agent public le sort négatif qui l'attend [...] dans des termes mesurés ». « Le brusque est souvent injustifié : il en va ainsi pour un remplacement qui doit être regardé comme une véritable révocation des fonctions de gardien de cimetière »³⁷.

De manière mimétique, il n'est pas interdit de voir, dans le retrait brusque de l'autorisation accordée à la Compagnie des mines de Siguiri, une forme de sanction à l'égard de la société. Pour reprendre les mots du Professeur Teboul, « lorsqu'elle adopte une certaine attitude, l'Administration est tenue, non pas de la respecter, mais de la *modifier avec prudence* »³⁸, conformément à ce que l'on peut légitimement en attendre.

B. — Entre confiance et espérances légitimes

Il est acquis que l'idée de confiance légitime « irrigue souterrainement le droit administratif français depuis bien plus longtemps qu'on ne le croit »³⁹ : à nos yeux, l'arrêt de 1929 en atteste parfaitement. C'est René Chapus qui est venu opérer le rapprochement entre le mot et la chose⁴⁰. Il intègre ainsi l'arrêt *Compagnie des mines de Siguiri* sous la forme d'une « observation complémentaire » – dont il a le secret – dans la 10^e édition de son manuel de *Droit administratif général*, en 1996, soit de manière contemporaine du jugement alors récemment rendu par le tribunal administratif de Strasbourg le 8 décembre 1994, *Entreprise Freymuth*, qui juge la responsabilité de l'État engagée par la modification d'une réglementation « inutilement soudaine », sans transition, d'un régime de liberté à une interdiction totale. Chapus rappelle, chemin faisant, la source communautaire du principe de confiance légitime, qui le puise au demeurant dans le droit allemand⁴¹ et fait voisiner les deux solutions *Freymuth* et *Compagnie des mines de Siguiri* dans son ouvrage jusqu'à la 15^e et dernière édition de 2001.

On se souviendra que si la sécurité juridique porte sur les changements de réglementation, la confiance légitime renvoie davantage aux *changements de comportements de l'Administration dans l'application de la réglementation*.

De ce point de vue, l'arrêt rapporté s'inscrit dans une veine jurisprudentielle⁴², inaugurée par l'arrêt *Lamiable* rendu en 1922⁴³ dans lequel le Conseil d'État juge qu'il suffit que l'Administration se soit comportée « de façon à donner la conviction » qu'elle agirait d'une certaine façon pour qu'elle trompe la confiance que les administrés ont pu avoir envers elle et qu'elle engage sa responsabilité. Selon Maurice Hauriou, « voilà une décision intéressante sur les responsabilités que l'État peut encourir vis-à-vis de ses propres agents, du fait que son administration a pris des initiatives pour leur faciliter des engagements au service d'un État étranger, et qu'elle n'a pas su prévoir toutes les précautions à prendre pour que *leurs espérances légitimes ne fussent pas trompées* ». Il n'est pas banal de voir les espérances légitimes, inscrites en toutes lettres il y a tout juste un siècle, par la doctrine administrativiste la plus éminente. Fruit non signalé de cette redécouverte, c'est cette même approche que le Conseil d'État retiendra plus explicitement, en 2012, en matière fiscale, en admettant, en liaison avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à la protection des biens, qu'un contribuable pouvait se prévaloir de l'« espérance légitime » créée par un système de crédit d'impôt qu'a trahie le législateur en le supprimant rétroactivement⁴⁴.

Appliqué à l'affaire de 1929, le raisonnement du juge en matière de confiance légitime peut être décomposé de la manière suivante. Le Conseil d'État indique d'abord que l'administré avait légitimement placé sa confiance dans l'Administration (« les travaux de la société, entrepris depuis plusieurs années, étaient connus de l'Administration et avaient même été encouragés par elle ») : c'est ce que l'on appelle la « base de confiance ». Puis, il précise que cette dernière a été trompée : « en ordonnant à la société de cesser et d'abandonner immédiatement et complètement ses travaux, alors qu'aucune plainte des indigènes ne lui imposait une décision aussi brusque, l'Administration de la colonie a fait de ses pouvoirs un usage abusif ».

C. — Promesses fautes, tolérances et encouragements

Selon la jolie formule d'Hannah Arendt, « contre l'imprévisibilité, contre la chaotique incertitude de l'avenir, le remède se trouve dans la faculté *de faire et de tenir des promesses* »⁴⁵.

En droit administratif, les promesses fautes⁴⁶ sont « une manifestation de volonté [de l'Administration] de s'engager à prendre un acte, à conclure un contrat ou à faire bénéficier quelqu'un d'un avantage ou d'une situation quelconque »⁴⁷. Il n'est pas certain qu'elles soient directement et complètement ici en cause. À tout le moins, le courant doctrinal et jurisprudentiel qui les porte est assurément en mouvement. En particulier, la théorie de la rupture des pourparlers contractuels est largement à l'origine des réflexions en la matière⁴⁸.

Plus décisives semblent être les réflexions se rapportant aux tolérances administratives. Il n'est pas interdit de voir dans la Compagnie des mines de Sigüiri le bénéficiaire déchu d'une tolérance administrative. Si les mots de Clemenceau – « toute tolérance devient à la longue un droit acquis »⁴⁹ – sont plus exacts politiquement que juridiquement⁵⁰, on peut considérer que l'affaire constitue une hypothèse précoce de tolérance administrative entendue comme le « fait pour l'Administration de s'abstenir volontairement et illégalement d'utiliser les moyens dont elle dispose pour sanctionner une illégalité commise par un administré »⁵¹.

Pour le comprendre, il faut relier cette affaire à l'arrêt *Dulac*⁵² rendu au milieu des années 1930 au sujet d'un administré qui avait pris l'habitude, malgré l'interdiction posée par un règlement, d'emprunter le chemin d'une ronde poudrière. L'administration toléra ce comportement jusqu'au jour où une sentinelle blessa mortellement l'intéressé en s'opposant à son passage. Le Conseil d'État considéra en l'espèce que l'Administration avait commis une faute grave engageant la responsabilité de l'État, car elle « avait, pendant plus d'un an, laissé, sans s'inquiéter, le sieur Dulac utiliser le chemin ». Comme le note Fanny Grabias, « l'on ne peut que faire le lien entre la confiance que le requérant avait pu légitimement placer dans la stabilité du comportement administratif et la condamnation de l'Administration pour faute. Il faut bien voir que dans cette affaire, comme dans l'affaire des mines de Sigüiri et comme, du reste, dans le régime des promesses, l'Administration n'a fait qu'appliquer les règles de droit »⁵³.

On relèvera dans l'arrêt de 1929 des paroles encourageantes de l'Administration qui a poussé le requérant à entreprendre des travaux. Il est exact que les encouragements précis donnés à une entreprise pour atteindre un objectif économique⁵⁴ peuvent engager la responsabilité de la puissance publique, à la différence des encouragements imprécis⁵⁵.

Il appert des développements précédents que l'arrêt *Compagnie de mines de Sigüiri* est exemplaire à maints égards car il marie, dans une même décision, brusquerie décisionnelle, tolérance administrative, confiance légitime et abus de droit, faisant fi des catégories juridiques et contentieuses. Tout y est il y a un siècle, serait-on tenté d'écrire. S'il fallait s'en tenir à quelques mots sans éclat, on écrirait les choses ainsi : il est ainsi reproché à l'Administration d'avoir exercé de façon inopinée un droit après avoir donné à penser qu'elle s'abstiendrait de le faire. La société avait en effet toutes les raisons de croire que le mode d'exploitation retenu avait été accepté par l'Administration et que cette dernière avait renoncé à mettre en œuvre son droit de retrait. De plus, les populations locales n'avaient manifesté aucune intention d'exploiter les gisements superficiels, rendant plus inexplicable encore la brusquerie du retrait opéré par l'Administration, qui a paru revenir sur sa parole.

V. — POUR UN STATUT DE LA PAROLE DONNÉE PAR L'ADMINISTRATION

Derrière ce contentieux minier assez rugueux qui se déroule au temps des colonies, il nous semble qu'il y a matière à réflexion sur la parole que peut donner et que doit tenir l'Administration et sur le statut de cette parole. Dans quelle mesure la parole de l'Administration constitue-t-elle un engagement qui la contraint ? La parole, qui n'est que d'argent selon l'expression bien connue, peut-elle être d'or à l'image des mines qui servent de toile de fond à l'affaire en cause ?

Une première notation : la forme de l'engagement administratif importe peu au regard de la parole donnée. Il peut être unilatéral ou contractuel. Hauriou voyait par exemple dans le caractère exécutoire de la décision administrative une obligation à la charge de ses destinataires. La loyauté contractuelle est elle-même signalée comme un principe important. Dans un arrêt récent⁵⁶ relatif à la rupture des négociations précédant la conclusion d'un contrat, l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la puissance publique, qui semble exclu lorsque la rupture obéit à des motifs d'intérêt général, est de principe en cas de motifs de pure convenance. Dans l'affaire *Société foncière Europe*, « cette responsabilité peut être mise en cause lorsque la personne publique, au cours des négociations, a incité son partenaire à engager des dépenses en lui donnant, à tort, l'assurance qu'un tel contrat serait signé, sous réserve que ce dernier n'ait pas légitimement ignoré le risque auquel il s'exposait ». Comme le relève le Professeur Frédéric Lombard : « la logique consiste à dire que l'Administration peut commettre une faute tout en édictant une décision légale (motivée par l'intérêt général) dès lors que l'utilisation de son pouvoir de décision se caractérise par une certaine brutalité [...] l'absence d'égards pour le sort du particulier, l'incohérence apparente de l'attitude administrative ou simplement le changement brutal de comportement peuvent constituer un abus fautif de la part de l'Administration et engager sa responsabilité »⁵⁷.

On retrouve dans ces formulations une belle synthèse du terrain parcouru jusqu'ici. Mais il manque encore un supplément d'âme. Celui-ci ne pourrait-il pas être offert par le secours de la moralité administrative⁵⁸ qui, selon l'heureuse formule d'Hauriou, « est souvent plus exigeante que la légalité »⁵⁹ ? Il y a là un fil à retisser avec une idée abandonnée en chemin depuis près d'un siècle, mais qui offre une clef de compréhension sous-jacente des solutions jurisprudentielles d'hier et d'aujourd'hui. Au sujet du contentieux administratif de la responsabilité, Trotabas pouvait écrire que « la jurisprudence administrative paraît mettre en lumière mieux que la jurisprudence civile le fondement moral de la responsabilité ; elle participe, à ce titre, à la défense de la moralité administrative, que l'on croit parfois réservée au recours pour excès de pouvoir »⁶⁰.

De quoi s'agit-il ? Hauriou expliquait qu'« il existe une moralité administrative qui impose aux administrateurs des règles de conduite tirées de la discipline intérieure de l'Administration ; ces règles peuvent porter plus loin que les règles légales qui sont imposées du dehors à l'Administration par le pouvoir législatif. Tandis que les règles légales ne peuvent guère viser que les limites des attributions légales des administrateurs, les préceptes de moralité administrative peuvent viser et atteindre ce pouvoir discrétionnaire de l'administrateur »⁶¹. On est là, nous semble-t-il, au cœur de la situation en cause : l'administration coloniale disposait du pouvoir discrétionnaire de retirer l'autorisation car la compagnie ne respectait pas la loi de 1899. Autrement dit, l'autorisation administrative, qui peut habituellement créer des droits sauf en matière de police ou d'occupation du domaine public, n'avait été accordée qu'à la condition du respect de la loi de 1909 et en particulier à la condition de ne pas rendre impossible une exploitation par les indigènes des gîtes superficiels. Comme le relève Bonnard, « l'autorisation peut leur être retirée pour inobservance des conditions réglementaires imposées à leur exploitation. On trouve là un cas dans lequel le gouverneur peut exercer son pouvoir de retrait d'autorisation »⁶². Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire ici en cause se trouve atteint par la moralité administrative qui se rapporte à l'idée que l'Administration doit tenir parole.

Il y a tout lieu de penser que l'usage abusif entraînant la responsabilité pécuniaire de l'Administration à l'égard de la société était ici constitutif d'une

faute tant l'on sait que toute faute est une « confiance légitime trompée »⁶³. Si le mot ne figure pas dans l'arrêt, le blâme moral puissant qu'il contient ne fait pas de doute quant à la présence d'une faute. Néanmoins, il ne serait pas dénué de fondement de rechercher aussi du côté de la responsabilité sans faute⁶⁴.

Ce qui ne souffre aucun doute tient à la préférence du contentieux de la responsabilité, plus souple, plus innovant, plus propice, plus prompt aussi à accueillir ce contentieux des décisions administratives inopinées qui, s'il n'est pas nouveau – preuve en est –, est appelé à gagner en épaisseur et en intensité.

VI. — AU REVOIR LA COMPAGNIE

Retour final à Sigüiri et au Palais-Royal. Dans cette seconde moitié des années 1920, l'action intentée par les Mines de Sigüiri devant le juge administratif suprême s'éternise, alimentant toutes les spéculations sur son issue. Un article plein d'humeur intitulé *La Flibuste coloniale Mines guinéennes*⁶⁵, non signé, raconte malicieusement et délicieusement en 1928 « une poussée éruptive sur deux sociétés, tristes laissées-pour-compte de feu le général Famin⁶⁶. Ce sont les Mines de Sigüiri et la Minière de Guinée ; elles végétaient toutes deux, il y a quelques mois, autour de 40 francs chacune. Mais un hardi prospecteur des colonnades de la Bourse est venu chanter les louanges du titre, d'où grimpette à 125 francs et 70 des gogos n'ont pas obtenu de papier [...]. On raconte sous le manteau que les revendications formulées par ces deux sociétés auprès du Conseil d'État seraient sur le point d'aboutir. Nous n'en croyons rien, dit le Merle, car cette instance, qui dure depuis très longtemps, n'a aucune chance d'être accueillie favorablement par cette juridiction suprême. Des surprises fâcheuses sont à craindre, ajoute notre confrère, car la descente est souvent vertigineuse ».

De fait, les nouvelles vont vite et elles ne sont pas bonnes. Les *Annales coloniales* rapportent seulement 3 jours après qu'elle a été rendue, la solution du Conseil d'État⁶⁷.

Les arrêts du 22 novembre 1929, pour l'un déboute la Compagnie minière de Guinée, pour l'autre condamne la colonie à payer à la société 50 000 francs pour décision brusque, là où la Compagnie des mines de Sigüiri réclamait une indemnité de 5 millions de francs. Dans cette seconde affaire, la perte de chance est écartée : « l'exploitation du gîte de Fatoya, jusque-là lourdement déficitaire, ne présentait pas en février 1914⁶⁸ de chances sérieuses de bénéfices ultérieurs ».

Financièrement, les deux compagnies minières sont à genoux, exsangues. Ne pouvant plus tenir, la dissolution des deux sociétés est décidée par leurs actionnaires le 11 janvier 1930. La Compagnie minière de Guinée est déclarée en faillite par le tribunal de la Seine⁶⁹ puis dissoute ; un liquidateur est nommé. Dans le *Journal des finances* du 19 juin 1931, les liquidateurs informent les actionnaires qu'une assemblée générale extraordinaire en date du 9 juin a déclaré la liquidation de la Compagnie des mines de Sigüiri close, la société définitivement dissoute et donné *quitus* de leur gestion aux deux liquidateurs. Une dernière répartition pour solde est mise en paiement à compter du 15 juin.

Les statuts de 1907 créant la Compagnie des mines de Sigüiri avaient prévu : « la durée de la Société sera de 50 ans ». Cette promesse, rédigée au futur, ne sera pas tenue.

1 – (1) Avec le Sénégal, le Mali et la Côte d'Ivoire – ses voisins immédiats septentrionaux et orientaux – ainsi qu'avec le Soudan, le Dahomey, la Haute-Volta, la Mauritanie et le Niger.

2 – (2) De nombreuses informations sur la constitution de la Compagnie des mines de Sigüiri ainsi que sur la Compagnie minière de Guinée sont disponibles sur le site www.entreprises-coloniales.fr, qui reproduit des extraits de journaux de l'époque ainsi que des statuts et actes importants des sociétés en cause. Constituant un matériau très précieux pour retracer l'arrière-plan de l'arrêt commenté, elles ont été consultées avec profit et sont plusieurs fois reprises dans la présente contribution.

3 – (3) Information déjà publiée, LPA 12 août 1907.

4 – (4) Les *Annales coloniales* du 3 mars 1910 retracent la lecture aux actionnaires du rapport du conseil d'administration : « Cette mission qui a quitté l'Angleterre au milieu de décembre s'est rendue en Haute-Guinée par la voie de Conakry. Elle est arrivée sur le terrain des mines le 6 janvier après un voyage facile grâce à l'avancement du chemin de fer, dont le rail atteindra le Niger vers le mois d'octobre prochain comme nous vous l'avions fait prévoir. Du 7 janvier au commencement de février, la mission a expertisé le gisement de Fatoya. Depuis le 7 ou le 8 février, elle travaille sur la Nankoby. Elle verra en dernier lieu le gisement du Kaboko où les travaux d'exploitation exécutés en ce moment par M. Marié sur le terrain de la Compagnie minière de Guinée faciliteront beaucoup sa tâche [...]. Les résultats de nos essais d'exploitation, tant à Fatoya qu'à Kobako, qui, jusqu'à présent, confirment exactement les rendements prévus d'après les feuilles de sondages semblent justifier la confiance de nos ingénieurs dans les conclusions favorables de la mission. »

5 – (5) Le *Rapport d'ensemble du gouvernement général de l'AOF* pour 1909 nous apprendra que des installations sont établies en conséquence (p. 102).

6 – (6) Bonnard R., note sous CE, sect., 22 nov. 1929, Compagnie des mines de Sigüiri : S. 1930, III, 17.

7 – (7) CE, sect., 22 nov. 1929, Compagnie des mines de Sigüiri : Lebon, p. 1022 ; S. 1930, III, 17, note Bonnard R.

8 – (8) Lebon, p. 192.

9 – (9) Seul le premier arrêt est publié au *Lebon* ; le second y est seulement mentionné.

10 – (10) Au visa de chacun des deux arrêts du 22 novembre 1929 se trouvent d'ailleurs les deux arrêts du 3 mars 1922.

11 – (11) Lampué P., « Les conseils du contentieux administratif des colonies », thèse Paris, 1924.

12 – (12) Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., 2008, Montchrestien, n° 94. Les conseils du contentieux administratif étaient également les juges d'exception par dérogation à la qualité du Conseil d'État, juge de droit commun du contentieux administratif autre que le contentieux local, compétents ainsi à l'égard des litiges de plein contentieux auxquels l'État est partie et provoqués par la gestion de son domaine public et des marchés publics.

13 – (13) CE, 18 avr. 1913, Constans et Second : Lebon, p. 424.

14 – (14) V. aussi CE, 20 juin 1913, Syndicat franco-hova d'exploration : Lebon, p. 706 – CE, 28 févr. 1913, Trotet : Lebon, p. 280.

15 – (15) Lampué P., « Les conseils du contentieux administratif des colonies », thèse préc., p. 132.

16 – (16) Ce décret est relatif aux colonies de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute-Volta et du Haut-Sénégal-et-Niger.

17 – (17) Le Conseil d'État a jugé que les décrets en cette matière s'appliquent dès leur publication : CE, 27 févr. 1885, Farinole : Lebon, p. 232. Le fichage de cet arrêt au *Lebon* indique que « postérieurement au décret du 5 août 1881, le conseil du contentieux administratif de la Cochinchine doit être constitué d'après les règles de ce décret et non d'après la législation antérieure, encore bien que la réclamation ait déjà subi l'épreuve d'une décision sur le fond avant la promulgation dudit décret ».

18 – (18) Goerg O., « Couper la Guinée en quatre ou comment la colonisation a imaginé l'Afrique », Vingtième siècle 2011/3, n° 111, p. 73. L'arrêt du 18 mai 1905 fixant la division administrative de la Guinée regroupe les cercles en six régions, dont la Haute-Guinée (composée des trois cercles de Kouroussa, Kankan et Sigüiri).

19 – (19) « En cas de contestation sur la nature, l'étendue ou l'exercice des droits appartenant aux indigènes en vertu du présent article, il est statué par l'administrateur ou le commandant du cercle ou de la circonscription, sauf appel dans le délai de six mois devant le tribunal de première instance ou de la justice de paix à compétence étendue de la région ; que de ce texte, il résulte que les attributions d'ordre juridictionnel qu'il confère à l'administrateur du cercle, ne peuvent être exercées qu'en cas de contestation existant entre les indigènes et les exploitants ».

20 – (20) Bonnard R., *Précis élémentaire de droit administratif*, 1926, Sirey. Dès sa 2^e édition, l'ouvrage deviendra tout simplement le *Précis de droit administratif*.

21 – (21) Bonnard R., « Les droits publics subjectifs des administrés », RDP 1932, p. 695. À rapprocher de l'article du même auteur : « Le pouvoir

discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir », RDP 1923, p. 363.

22 - (22) Apparent seulement car, comme le relève le Professeur B. Plessix *in Droit administratif général*, 4^e éd., 2022, LexisNexis, n° 456 au sujet de Bonnard, « l'effort théorique fut celui d'un pur disciple de Duguit, qui restera toute sa vie fidèle à l'anti-subjectivisme et l'anti-volontarisme de son maître. En réduisant le droit public subjectif à un pouvoir d'exiger exercé sur l'Administration en vertu du droit objectif, en l'excluant des hypothèses où l'Administration agit dans l'intérêt général ou en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, en le limitant aux obligations administratives en vue d'intérêts particuliers, Bonnard avait condamné d'avance sa construction intellectuelle à n'être qu'une chapelle isolée dans la cathédrale objectiviste de Duguit ».

23 - (23) Andrieux, concl. sur CE, 4 avr. 1936, Pujot de Lassus et Real del Sartre : S. 1936, III, 42.

24 - (24) Laubadère (de) A., *Traité élémentaire de droit administratif* 1953, LGDJ, n° 384 : « Selon R. Bonnard [note sous CE, 22 nov. 1929, Mines de Siguiri : S. 1930, 3, 17], il y aurait lieu de faire une place à côté de la notion d'illégalité à celle d'abus de droit. En droit administratif, la notion d'abus de droit, différente de ce qu'elle est en droit privé où elle pourrait se référer à la considération subjective du but poursuivi, consisterait dans l'émission d'une mesure *inutile* ou *excessive* dans un domaine où l'Administration bénéficiait d'un pouvoir discrétionnaire et où elle n'a pu, par conséquent, commettre d'illégalité proprement dite ». Dans la dernière édition du *Traité* (2001, LGDJ), élargissant la perspective, le Professeur Yves Gaudemet ajoute : « à ce titre la matière n'est pas sans lien avec le principe de proportionnalité. La question de savoir si l'abus de droit constitue une catégorie distincte de l'illégalité est cependant discutée. Certains pensent par ailleurs que la théorie de l'abus de droit, en droit administratif, ne concerne pas le domaine de la *légalité* mais seulement celui de la *responsabilité* ».

25 - (25) Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, 1962, LGDJ, spéc. p. 202 et s.

26 - (26) CE, 27 févr. 1903, Olivier-Zimmermann : S. 1905, III, 17.

27 - (27) Plessix B., *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, 2003, Éd. Panthéon-Assas, p. 709.

28 - (28) Dans ce sens, v. également Teboul G., *Usages et coutumes dans la jurisprudence administrative*, 1989, LGDJ, p. 177.

29 - (29) *Ibid.*

30 - (30) Deguerge M., *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, 1994, LGDJ, p. 606 et s.

31 - (31) Foulquier N., *Les droits publics subjectifs des administrés* 2003, Dalloz.

32 - (32) Plessix B., *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, 2003, Éd. Panthéon-Assas, p. 709.

33 - (33) Grabias F., *La tolérance administrative* 2018, Dalloz, p. 1 ; v. aussi notre thèse, *La faute de l'Administration*, 2007, LGDJ, p. 143.

34 - (34) Fournier J., concl. sur CE, 3 mars 1967, *Ministre de la Construction c/ Société Behr Manning et Société des abrasifs Norton* : Lebon, p. 105 ; AJDA 1967, p. 532 : « L'Administration ne doit pas décourager, par des improvisations suivies de volte-face, la confiance que peuvent placer en elles les particuliers et les entreprises ».

35 - (35) CE, 18 avr. 1913, Constans et Second : Lebon, p. 424.

36 - (36) CE, 11 déc. 1903, Villenave : Lebon, p. 768 ; S. 1904, III, 121, note Hauriou M.

37 - (37) Vigouroux C., *Déontologie des fonctions publiques*, 2012, Dalloz, n° 51.53.

38 - (38) Teboul G., *Usages et coutumes dans la jurisprudence administrative*, 1989, LGDJ, p. 177.

39 - (39) Plessix B., « Sécurité juridique et confiance légitime », RDP 2016, p. 789.

40 - (40) Chapus R., *Droit administratif général*, t. 1, 10^e éd., 1996, Montchrestien, n° 103.

41 - (41) Jacquemet-Gauché A., *Droit administratif allemand*, 2021, PUF, n° 495 et s.

42 - (42) V. par ex. CE, ass., 14 déc. 1928, Lamborot et autres : S. 1929, III, 116 ; RDP 1929, p. 116, concl. Rivet.

43 - (43) CE, 30 juin 1922, Lamiable et autres : S. 1922, III, 25, note Hauriou M. : « considérant qu'en portant ces conditions à la connaissance des officiers de complément, l'administration de la guerre a agi de façon à leur donner la conviction qu'elle leur offrirait la faculté de prendre du service dans l'armée polonaise [...] sans leur laisser prévoir que les mesures qu'elle devrait prendre ultérieurement, dès l'approche de la démobilisation générale et de la cessation des hostilités, pourraient avoir pour effet, ainsi que cela a été le cas dans l'espèce, de réagir sur la durée des engagements et de faciliter la rupture des contrats par l'État polonais ; qu'en tous cas, ces officiers, en souscrivant leur contrat d'engagement, devaient légitimement penser qu'ils auraient, en tout état de cause, droit, pendant six mois, au paiement de la double solde ».

44 - (44) CE, plén. fisc., 9 mai 2012, *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Société EPI* : Lebon, p. 200, concl. Boucher J. ; AJDA 2012, chron. Domino X. et Bretonneau A. - CE, 25 oct. 2017, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Vivendi* : Lebon, p. 324, concl. Crépey E. Sur cette question, v. Delaunay B., « Le contentieux des espérances légitimes en droit fiscal », *in Le contentieux fiscal en débats* 2014, LGDJ, p. 297.

45 - (45) Cité in Boyer A., *Chose promise. Étude sur la promesse à partir de Hobbes et de quelques autres*, 2014, PUF, p. 1.

46 - (46) Combeau P., « Les promesses administratives », *Les figures de la loyauté en droit public*, 2017, Mare & Martin, p. 299. À rapprocher de Seiller B., « Les conseils donnés par les personnes publiques », *Dr. adm.* nov. 2005, étude 18.

47 - (47) Deguerge M., « Promesses, renseignements, retards », *Rép. resp. puiss. publ.* Dalloz, n° 3.

48 - (48) V. les arrêts cités in Richer L., Lichère F., *Droit des contrats administratifs*, 2021, LGDJ, n° 477 et s.

49 - (49) Clemenceau C., *Au soir de la pensée*, t. 1, 1927, Plon, cité par Grabias F., *La tolérance administrative* 2018, Dalloz, p. 1.

50 - (50) Chatelain J., *Contribution à l'étude de la notion d'abus des droits dans le contentieux administratif français* 1945, LGDJ, p. 65 : si « les particuliers ne tirent aucun droit d'une tolérance administrative, ils peuvent cependant légitimement compter sur une certaine stabilité de l'Administration. Celle-ci peut changer sa décision, encore faut-il en prévenir les administrés, les mettre à même de prendre de leur côté de nouvelles dispositions conformes à la nouvelle attitude administrative ».

51 - (51) Grabias F., *La tolérance administrative, op. cit.*, p. 569.

52 - (52) CE, 22 mars 1935, Dame Dulac : Lebon, p. 383.

53 - (53) Grabias F., *La tolérance administrative, op. cit.*, p. 509.

54 - (54) CE, 4 févr. 1955, Société des établissements Signolle : Lebon, p. 66.

55 - (55) CE, sect., 16 nov. 1960, Société d'exploitation des chantiers d'Ajaccio : Lebon, p. 621 ; AJDA 1960, II, 360 ; *Dr. soc.* 1961, p. 205, concl. Henry.

56 - (56) CE, 9 déc. 2016, Société foncière Europe : AJDA 2017, p. 690, note Clamour G. ; *RTD com.* 2017, p. 299, chron. Lombard F.

57 - (57) *Ibid.*

58 - (58) Welther H., « Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative », thèse Nancy, 1929, p. 77 : la moralité administrative est « constituée par les règles de la bonne administration, c'est-à-dire par l'ensemble des règles de but et de discipline déterminées non seulement par la distinction du bien et du mal, mais d'une façon plus spéciale, par la mission générale de l'Administration et de l'idée de la fonction administrative ».

59 - (59) Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., 1933, Sirey, rééd. 2002, Dalloz, p. 360.

60 - (60) CE, 1^{er} juill. 1927, Demoreuil : D. 1928, III, 21.

61 - (61) Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e éd., 1923, Sirey, p. 424.

62 - (62) Bonnard R., note sous CE, 22 nov. 1929, Mines de Siguiri, préc.

63 - (63) Lévy E., « Responsabilité et contrat », *Revue critique de législation et de jurisprudence* 1899, p. 361.

64 - (64) À ce sujet, v. Broyelle C., « Confiance légitime et responsabilité publique », RDP 2009, p. 321, qui analyse l'arrêt *Couitéas*.

65 - (65) *Annales coloniales* 19 avr. 1928.

66 - (66) Le général Famin décède le 4 septembre 1922 ; il aura peut-être eu connaissance du premier arrêt du Conseil d'État du mois de mars de cette même année.

67 - (67) *Annales coloniales*, 25 nov. 1929. Cet empressement explique peut-être les coquilles de l'article : la Compagnie des mines de Siguiri (*sic*) créée en 1917 (*sic*, au lieu de 1907).

68 - (68) Date du retrait de l'autorisation.

69 - (69) *Annales coloniales* 6 sept. 1930.