

Cours de droit administratif : Le contrôle administratif

 ivoire-juriste.com/2015/10/cours-de-droit-administratif-ivoirien-le-controle-administratif.html

Ce cours sur **le contrôle administratif** est la troisième partie du cours complet de Droit administratif du prof Bléou Martin, subdivisé en quatre parties : **une introduction**, ensuite **la première partie (L'organisation administrative)** la **deuxième partie (L'action administrative)** et enfin **la troisième partie que voici (le contrôle administratif)**.

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

CHAPITRE 1 : LE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR (REP)

SECTION 1 : LES CARACTERES DU REP

SECTION 2 : LES CONDITIONS DE RECEVABILITE DU REP

SECTION 3 : LES CAS D'OUVERTURE DU REP

SECTION 4 : LES CONSEQUENCES DE L'ANNULATION CONTENTIEUSE

CHAPITRE 2 : LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

SECTION 1 : LES MODALITES DE LA RESPONSABILITE

SECTION 2 : L'IMPUTABILITE

SECTION 3 : LA REPARATION

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

Exercices corrigés de droit administratif pour vous !

TROISIEME PARTIE : LE CONTROLE ADMINISTRATIF

L'administration est soumise au droit. C'est ce qu'on appelle l'État de droit par rapport et par opposition à l'État de police dans lequel l'administration ne connaît de limite qu'en elle-même.

L'affirmation selon laquelle l'administration est soumise au droit n'a de sens que si l'administration est soumise à un contrôle extérieur à elle. Ce contrôle est notamment celui du juge devant lequel l'administration est justiciable. Mais, le juge de l'administration varie selon l'organisation juridictionnelle des États.

Dans les États ayant opté pour le dualisme juridictionnel, l'administration est, en principe, justiciable devant le juge administratif. En revanche, dans les États ayant retenu le système d'unité de juridiction, le même juge, le juge ordinaire est juge de l'administration comme il est juge des personnes privées.

Dans un cas comme dans l'autre, tout comme dans les États dotés d'un système d'organisation juridictionnel mixte (Sénégal), le contrôle de l'administration par le juge, comporte deux (2) modalités : ce sont d'une part, le recours pour excès de pouvoir (REP) et d'autre part, la responsabilité administrative.

CHAPITRE 1 : LE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR (REP)

Télécharger un extrait des Annales de droit Administratif général (PDF)

Le REP ressortit en Côte d'Ivoire à la compétence de la Cour Suprême (CS) en sa Chambre Administrative. Avant d'étudier le point se rapportant au régime contentieux, du REP, et aux effets résultant de la décision d'annulation prononcée par le juge, il convient d'examiner en premier lieu, les caractères du REP.

SECTION 1 : LES CARACTERES DU REP

Le REP présente un certain nombre de caractères qu'il faut exposer successivement.

PARAGRAPHE 1 : LE REP, UN PROCES FAIT A L'ACTE

C'est dire que le représentant de l'administration ou de l'autorité de l'acte, prend part au procès en tant que défenseur de la légalité de l'acte litigieux.

Le REP apparaît fondamentalement comme "un procès fait à l'acte litigieux" et non comme un procès entre parties. Et cela, compte tenu des autres caractères du REP ainsi que du régime juridique même du REP qui est différent de celui d'un procès entre parties (PEP).

PARAGRAPHE 2 : LE REP, UN RECOURS D'UTILITE PUBLIQUE

Le deuxième caractère, est qu'il est un recours d'utilité publique, c'est-à-dire un recours dont le but est de sauvegarder la légalité. C'est pourquoi le REP est un recours de plein droit, c'est-à-dire un recours qui existe même si aucun texte ne l'a prévu, dès lors qu'il s'agit de critiquer la régularité juridique d'un acte administratif.

Et c'est encore la raison pour laquelle l'exercice de ce recours est dispensé du ministère d'avocat. Cela, afin de ne pas décourager les candidats au REP, qui pourraient y renoncer pour des raisons financières.

PARAGRAPHE 3 : LE REP, UN RECOURS D'ORDRE PUBLIC

Le REP est un recours d'ordre public compte tenu de son objet qui est de sauvegarder la légalité. Le caractère d'ordre public emporte des conséquences.

La première conséquence est que l'on ne peut renoncer au REP. Cela veut dire que dans l'hypothèse où un particulier y aurait renoncé, il pourrait rétracter son renoncement et personne ne pourrait lui opposer ce renoncement.

La deuxième conséquence est que si le requérant s'est désisté de son REP, il peut en tout état de cause revenir sur son désistement.

Et la troisième conséquence est que le moyen tiré de l'annulation d'un acte administratif sur REP est un moyen dont les parties partent se prévaloir en tout état de la procédure dans l'instance de premier ressort, en appel ou en cassation. Et en cas d'abstention, le juge est tenu de soulever d'office ce moyen en tout état de la procédure.

PARAGRAPHE 4 : LE REP, UN RECOURS NON SUSPENSIF

Le quatrième caractère du REP, est que celui-ci est un recours non-suspensif. Le caractère non-suspensif du REP signifie que la saisine du juge d'une demande en annulation d'un acte administratif, est sans conséquence immédiate ni sur l'acte, ni sur les effets de l'acte.

En d'autres termes, n'a pas et ne pourrait avoir pour effet, de suspendre l'exercice de l'acte attaqué. Car l'acte administratif bénéficie de ce qu'on appelle le privilège du préalable, c'est-à-dire qu'il bénéficie d'une présomption de conformité au droit.

D'autre part, si l'exercice du REP devrait avoir pour effet la suspension de l'exécution de l'acte administratif, cette circonstance serait de nature à perturber ou à troubler le

fonctionnement normal de l'administration. Toutefois, il est possible d'obtenir du juge de REP, le prononcé du sursis de l'acte administratif poursuivi ou critiqué pour excès de pouvoir. Pour se faire, des conditions sont exigées.

Il faut d'abord que le requérant, poursuivant qu'il soit, sursis à l'exécution d'un acte administratif, ait introduit un REP. Le requérant doit ensuite joindre au REP, une demande de sursis à l'exécution de l'acte attaqué. Et si le REP est irrecevable, parce que tardif ou pour tout autre raison, la demande de sursis à l'exécution est également irrecevable. Dans l'hypothèse où la demande de sursis est recevable, le juge n'accorde le sursis à l'exécution de l'acte administratif poursuivi qu'à deux (2) conditions :

- La première condition est qu'il faut que la demande de sursis en exécution ou que le REP soit accompagné de moyens sérieux, c'est-à-dire de moyens susceptibles de faire apparaître l'acte litigieux comme probablement irrégulier.

Ce qui veut dire que les moyens invoqués par le requérant au soutien de la demande, doivent être tels que le juge soit amené à penser qu'il y a des chances que l'acte soit illégal.

- La deuxième condition est qu'il faut que l'exécution de l'acte poursuivi, soit de nature à produire des conséquences irréversibles, irréparables ou difficilement réversibles.

L'hypothèse est illustrée par l'arrêt Bailouh Kophi et Diallo Loba (29 mars 1995) dans lequel la Chambre Administrative de la Cour Suprême a estimé que la mesure de rétrogradation de deux étudiants de médecine aurait des conséquences difficilement réparables, si elle était exécutée alors même que le juge de REP saisi d'un recours en annulation, n'a pas encore statué.

Mais, pour que le juge accorde le sursis, il faut conformément à la loi, que l'acte dont le sursis à l'exécution a été demandé ne concerne pas l'ordre public. Il doit être précisé que le sursis à l'exécution de l'acte ne vaut pas annulation de l'acte. L'acte demeure dans l'ordonnement juridique, mais ne s'applique plus jusqu'à ce que le juge de l'excès de pouvoir ait statué sur le REP.

Le Juge décide alors que l'acte est légal et dans ce cas, le sursis disparaissant, l'acte retrouve sa vigueur. Ou bien l'acte est reconnu illégal et dans cette hypothèse, le sursis à l'exécution perd toute sa raison d'être, dans la mesure où l'illégalité constatée par le juge du REP comporte annulation de l'acte et par conséquent sa disparition rétroactive.

SECTION 2 : LES CONDITIONS DE RECEVABILITE DU REP

Les conditions de recevabilité sont les exigences qui doivent être satisfaites pour que le juge puisse être valablement saisi du recours et qu'il examine en conséquence l'affaire au fond. Ces conditions sont dans certains États notamment en France et dans la plupart des États africains à succession française au nombre de 4.

Elles tiennent à la nature de l'acte, la qualité du requérant le délai du recours et à l'absence de recours parallèle. En CI, une 5e condition est exigée, c'est celle tentant au recours administratif préalable (RAP).

PARAGRAPHE 1 : LES CONDITIONS TENANT A L'ACTE

Il doit s'agir d'un acte administratif, ce qui signifie que l'acte doit émaner d'une autorité administrative ou assimilée, c'est-à-dire d'une personne privée gérant un service public. L'acte doit par ailleurs constituer une décision faisant grief, c'est-à-dire modifiant l'ordonnement juridique et portant atteinte à des droits acquis.

Ces considérations amènent à exclure les actes édictés par l'organe législatif ainsi que les actes édictés par le pouvoir exécutif et ayant la nature d'actes de gouvernement ou d'actes législatifs compte tenu des circonstances.

Il faut également exclure les actes des autorités administratives qui ne produisent eux-mêmes aucun effet sur l'ordonnement juridique. C'est le cas des mesures d'ordres intérieures telles les circulaires interprétatives ; c'est également le cas des avis, des vœux, des souhaits ou des actes préparatoires.

PARAGRAPHE 2 : LES CONDITIONS TENANT AU REQUERANT

Ces conditions sont posées aussi bien par la loi que par la jurisprudence ivoirienne. Au niveau législatif, c'est la loi du 21 décembre 1972 portant code de procédure civile, commerciale et administrative qui pose en son article 3, les conditions tenant au demandeur ou requérant.

L'on peut noter à cet effet, 3 conditions cumulatives :

- La première, est celle tenant à la capacité d'agir en justice. Seuls les majeurs civilement capables peuvent agir en justice.
- La deuxième condition édictée par la loi, c'est la qualité à agir. C'est-à-dire, la qualification pour agir en justice exigée à peine d'irrecevabilité.
- La troisième condition est celle d'un intérêt légitime juridiquement protégé, direct et

personnel.

Au niveau des conditions prévues par la jurisprudence ivoirienne, la CSCA, ne comporte pas de décisions déclarant la requête irrecevable pour défaut de capacité d'ester en justice.

Mais les arrêts se rapportant aux conditions des requérants ne portent que sur la responsabilité pour agir et parfois sur la qualité et l'intérêt pour agir (**Arrêt Brou N'guessan contre ministère de la construction et de l'urbanisme**).

Toutefois, une deuxième catégorie d'arrêts doit être mentionnée. C'est celle des arrêts prononcés en l'absence de qualité pour agir aux motifs que le requérant n'est pas qualifié pour agir en représentation (**Voir arrêt Akré Sognon Marcel contre Ministre de la construction et de l'urbanisme ; CSCA 27 juillet 2001**).

PARAGRAPHE 3 : LES CONDITIONS TENANT AU DELAI

Les conditions tenant au délai se présentent de la façon suivante :

Le premier délai, c'est celui dont dispose le requérant pour agir.

Ce délai commence à courir pour compter de la publicité de l'acte litigieux. Concrètement, après la notification de l'acte individuel ou la publication de l'acte réglementaire, le requérant peut intenter ce qu'on appelle le recours administratif préalable (RAP), consistant à s'adresser soit à l'autorité qui a pris l'acte litigieux, soit au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte litigieux.

Le requérant dispose à cet effet, de deux (2) mois.

L'administration saisie du RAP à quatre (4) mois pour répondre. Si l'administration répond et que l'intéressé n'est pas satisfait, alors il dispose de deux (2) mois pour saisir le juge de REP.

Si l'administration ne répond pas, le silence gardé par elle, pendant le délai de quatre (4) mois à lui impartir, alors à l'expiration de ce délai, le silence de l'administration est considéré par la loi comme valant rejet. Et le requérant dispose ainsi pour compter de l'expiration de ce délai de quatre (4) mois, d'un délai de deux (2) mois pour saisir le juge.

PARAGRAPHE 4 : L'EXCEPTION DU RECOURS PARALLELE

La jurisprudence de la chambre administrative donne de distinguer 2 temps.

La 1ère période, est celle où le juge de l'excès de pouvoir déclarait systématiquement

irrecevables les REP dirigés contre les actes administratifs ayant une incidence financière.

Se faisant, le juge s'adossait à la loi relative à la Cour Suprême qui prévoit depuis 1961 que « le recours en annulation est irrecevable lorsque les intéressés disposent pour faire valoir leur droit le recours ordinaire de pleine juridiction.»

C'est la fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle. Le fondement d'une telle jurisprudence résidait dans l'idée selon laquelle le requérant pouvant obtenir satisfaction par la voie du contentieux de pleine juridiction, contentieux subjectif qui relève de la compétence du juge ordinaire, juge de droit commun, ne peut porter son affaire devant le juge pour REP.

Autrement dit, si l'affaire de la victime peut être portée devant le juge ordinaire, la dite victime ne peut saisir le juge du REP qui est compétent pour connaître des affaires relevant du domaine de l'administration.

Dans la mesure où la requête du requérant a un double objet, c'est-à-dire l'annulation de l'acte litigieux d'une part, et d'autre part, une demande en indemnité pour le préjudice causé par ce acte administratif, la Chambre Administrative ivoirienne a décidé de ne retenir que l'annulation de l'acte administratif litigieux et considère irrecevable la demande en réparation. **(Voir arrêt Néméhou née Kinda Assiata contre Ministère de l'emploi et de la fonction publique ; CSCA 30 juillet 1997)**

La 2e période, celle depuis 2001, donne au juge de l'excès de pouvoir de considérer comme recevable les décisions administratives à incidence financière en dépit de leur objet, dès lors qu'il s'agit de critiquer la légalité de l'acte. **(CSCA 25 juillet 2001, Essis Esso Jean Mathieu Claude contre Ministère de l'emploi, de la fonction publique et de la prévoyance sociale)**

PARAGRAPHE 5 : LE RECOURS ADMINISTRATIF PREALABLE (RAP)

Le RAP est une condition exigée par la loi pour la recevabilité du REP. Il y a lieu d'en étudier successivement le principe et les modalités.

A- Le principe

De la loi du 2 juillet 1961 à celle du 16 août 1994 en passant par la loi du 5 août 1978, fond du RAP, une condition de recevabilité du REP.

B- Les modalités du RAP

1- Les actes susceptibles de RAP

Seuls les actes décisifs peuvent faire l'objet de RAP, à l'exclusion des actes non-décisifs qui du fait de leur nature ne font pas grief.

2- Les formes du RAP

Le RAP présente deux (2) aspects : le recours gracieux et le recours hiérarchique qui ne peuvent être utilisés cumulativement par le requérant.

3- Les moments du RAP

Quant au moment, il est clair que le RAP ne peut logiquement intervenir avant l'édition de l'acte, sous peine d'irrecevabilité. Il doit se faire après la notification de l'acte individuel ou la publication de l'acte réglementaire.

SECTION 3 : LES CAS D'OUVERTURE DU REP

Les cas d'ouverture sont les moyens ou les irrégularités qui affectant l'acte administratif sont susceptibles de donner lieu à annulation. Ces irrégularités ou cas d'ouverture sont au nombre de quatre (4) :

- Il y a d'abord, l'incompétence. Il y a incompétence lorsqu'un acte a été pris par une autorité ou par une personne n'ayant aucune investiture à cet effet.

L'incompétence ainsi constituée peut donner lieu à l'annulation de l'acte administratif sur REP.

Mais, il arrive que cette irrégularité, donne lieu à l'inexistence, lorsque les règles d'irrégularité présentent une gravité certaine, ou encore lorsque l'acte porte atteinte à un droit fondamental garanti par la constitution, tel le droit de propriété.

- Le deuxième cas d'ouverture consiste dans le vice de forme. Ce vice est constitué, lorsque l'édition de l'acte est intervenue dans la méconnaissance des règles de procédure.

- Le troisième cas d'ouverture, c'est le détournement de pouvoir, qui est constitué lorsque l'auteur de l'acte a pris la décision litigieuse, dans un but autre que celui en vertu duquel l'acte pouvait être édicté.

Il en va ainsi, lorsque l'acte a été pris dans un but de vengeance ou de malveillance (**Arrêt Diarra Zélato**).

Mais, lorsque l'autorité administrative avait une compétence liée et qu'elle était pour cela, tenue de prendre l'acte, le détournement de pouvoir ne peut jouer.

- Enfin, le quatrième cas d'ouverture, est constitué de ce qu'on appelle la violation de la loi :

* La première illustration est celle de l'erreur de droit, qui existe lorsque l'administration a agi en violation d'un texte existant, ou lorsqu'elle s'est livrée à une interprétation erronée de la loi.

* Le deuxième illustration réside dans l'erreur tenant aux motifs de faits. Il en va ainsi, lorsque l'administration a pris une décision sur la base de fait matérielle inexact. **(CE 20 janv. 1922 Trépont)**

Il en va également ainsi, lorsque les faits sur la base desquels est fondée la décision administrative, sont certes matériellement exacts, mais que l'administration en a fourni pour donner une qualification erronée. **(Arrêt Néma Gahou Mauris 15 mars 1989 CSCA)**

SECTION 4 : LES CONSEQUENCES DE L'ANNULATION CONTENTIEUSE

L'annulation prononcée par le juge anéantit l'acte rétroactivement. Ce qui veut dire que les effets que l'acte a pu produire, disparaissent rétroactivement. L'acte lui-même disparaît pour l'avenir et l'annulation produit effet "erga omnes", c'est-à-dire à l'égard des tiers. En outre, il pèse sur l'administration, l'obligation de tirer les conséquences de l'annulation prononcée par le juge (Voir arrêt Diby Yao George).

Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire a été évincé de la fonction publique, et que la mesure d'éviction a été annulée par le juge, il pèse sur l'administration, l'obligation de le réintégrer et de procéder à la reconstitution de sa carrière.

L'obligation qui pèse ainsi sur l'administration reste bien des fois théorique, car il est fréquent que les autorités administratives ne s'exécutent pas. Et le bénéficiaire de la décision d'annulation est désarmé, car au contraire du système français où il est prévu des mécanismes obligeant l'administration à s'exécuter, rien de tel en Côte d'Ivoire.

Le droit ivoirien ignore l'astreinte ou l'injonction. Ainsi, l'exécution de la décision juridictionnelle d'annulation est soumise au bon vouloir des autorités administratives.

CHAPITRE 2 : LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

La question a connu une évolution, qui donne de constater que l'on est passé du régime

de la l'irresponsabilité de la puissance publique, au régime de droit commun de la responsabilité administrative.

Par le passé et selon la formule d'Edouard La Ferrière, l'on considérait que le propre de la puissance publique, incarnée par l'administration est de s'imposer sans compensation. Aujourd'hui, il apparaît normal que l'administration répare les conséquences dommageables de ses actes.

Et dans le système de dualité de juridiction comme celui de la France, le juge compétent pour connaître de la responsabilité administrative, est sauf exception le juge administratif.

En Côte d'Ivoire, du fait de l'unité de juridiction encore en vigueur, le juge ordinaire est compétent pour connaître de la responsabilité de la puissance publique. Et l'appel et le pourvoir en cassation, révèlent respectivement de la Chambre Administrative (CA) et de Cour Suprême (CS).

L'administration n'étant pas une personne ordinaire, sa responsabilité ne peut être appréciée sur la base des règles du code civil, faite pour régir les rapports de particulier à particulier. Compte tenu de sa nature d'une part, et de ses fins (but d'intérêt général) qu'elle poursuit d'autre part, l'administration ne peut voir sa responsabilité engagée que sur la base d'un droit spécial, fait de règles dérogatoires au droit commun : le droit administratif.

C'est ce qu'affirment solennellement l'arrêt du tribunal des conflits de 1868, l'arrêt Blanco et Société des Centaures Routiers rendu le 14 janv. 1970 par la CA de la CS.

SECTION 1 : LES MODALITES DE LA RESPONSABILITE

PARAGRAPHE 1 : LA RESPONSABILITE POUR FAUT

Normalement, la responsabilité administrative repose sur la faute. Il faut, en effet qu'une faute ait été commise par l'administration dans certains cas peu nombreux, il doit s'agir d'une faute lourde. Dans certains cas, les plus nombreux, il est exigé la faute simple.

Parfois, la responsabilité peut être engagée que sur la base de la faute prouvée (droit commun). Mais parfois la faute est présumée. C'est le cas en ce qui concerne les

dommages causés aux usagers d'ouvrage public. Dans un cas comme dans l'autre, l'administration ne peut se dégager qu'en prouvant qu'elle n'a pas commis de faute.

PARAGRAPHE 2 : LA RESPONSABILITE SANS FAUT

À ce régime de droit commun, s'ajoute deux régimes : il s'agit de la responsabilité pour risque et la responsabilité du fait de la rupture de l'égalité publique.

A- La responsabilité pour risque

L'idée ici, est que certains actes ou comportements aux mesures de l'administration exposent les administrés à un risque. Et lorsque le risque vient à se produire, il s'impose en conséquence de réparer le préjudice causé.

C'est le cas par exemple, lorsque l'administration institue au profit des prisonniers un régime les autorisant à sortir les jours et rentrer les nuits. Et lorsque ces délinquants commettent des actes préjudiciables, cette méthode dangereuse emporte la responsabilité de l'administration à réparer le préjudice causé.

B- La responsabilité du fait de la rupture de l'égalité publique

La deuxième modalité réside sur la responsabilité fondée sur la rupture de l'égalité des administrés ou des citoyens. Il en va ainsi, lorsque des lois ou des actes administratifs réglementaires ou individuels pris en vertu de l'intérêt général, causent un préjudice anormal et spécial à certaines personnes.

Ici, certaines personnes sont sacrifiées au nom de l'intérêt général. Et le fait de faire supporter les conséquences de la protection de l'intérêt général à certaines personnes seulement, appelle réparation pour rupture du principe d'égalité.

C'est par exemple l'hypothèse d'une mesure par laquelle l'administration refuse d'exécuter une décision alors même qu'elle y est tenue. Et cela, pour éviter que l'exécution de la décision provoque des troubles à l'ordre public. C'est l'hypothèse de l'arrêt *Quités* rendu par le CE français.

SECTION 2 : L'IMPUTABILITE

La question est de savoir si tous les faits commis par les agents agissant au nom de l'administration, donne lieu à la responsabilité de l'administration ou s'il faut distinguer.

À cet égard, est distingué entre la faute personnelle et la faute de service.

La faute personnelle se présente comme une faute signée c'est-à-dire une faute qui relève

La faute personnelle se présente comme une faute signée, c'est à dire une faute qui relève l'agent avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences.

Au contraire, la faute de service, se donne comme une faute anonyme, une faute qui révèle une administration plus ou moins sujette à l'erreur. La distinction fonctionnelle, faute de service a des dispositions pratiques.

Ainsi, la faute personnelle met en jeu la responsabilité personnelle de l'agent devant le juge. Au contraire, la faute de service, est susceptible de mettre en jeu la responsabilité de l'administration. Ainsi, depuis les arrêts Laruelle et Delville de 1951, les actions récursoires ont été consacrées.

Ce qui veut dire que si l'administration a été condamnée, pour une faute personnelle, elle peut se retourner contre son agent pour se faire rembourser. Systématiquement, l'agent public dispose de l'action récursoire contre l'administration devant le juge compétent lorsqu'il a été condamné à tort pour une faute de service.

SECTION 3 : LA REPARATION

Il doit être souligné que pour qu'il ait réparation, le préjudice doit être direct et certain. D'autre part, le préjudice réparable doit être matériel ou moral. Et la réparation ne se fait non pas en nature, mais en argent.

Et la date d'évaluation du préjudice est fixée pour les préjudices matériels et moraux à la date de survenance du préjudice.

Mais, lorsque le préjudice est corporel, pour tenir compte des facturations et de l'évolution du coût de la vie, le juge tient compte de la date du jugement en ce qui concerne la détermination du moment de la réparation.

Ainsi prend fin le cours complet de droit administratif général du professeur Martin Bléou

Vous pouvez aussi consulter les autres parties de ce cours :