

Cours de droit administratif

 ivoire-juriste.com/2016/05/cours-de-droit-administratif.html

Cours de droit administratif (Licence 2)

(Cours du professeur Martin Bléou)

Cours de droit administratif du professeur Martin Bléou, enseignant de Droit à l'université Félix Houphouët Boigny de Cocody/Abidjan. Ce cours n'est qu'une introduction générale de cette matière (Droit administratif). L'intégralité de cette matière (***Partie I : l'organisation administrative, Partie II : L'action administrative et Partie III : Le contrôle administratif***), vous est proposée sous la forme d'un résumé détaillé.

Exercices corrigés de droit administratif pour vous !

INTRODUCTION GENERALE

Cette introduction tendra à cerner la matière, c'est-à-dire à la circonscrire et cela se fera à travers un certain nombre de points ou de questions.

1- La position du droit administratif

Le droit administratif appartient à la branche du droit public compte tenu de son objet qui est de régir l'Administration, c'est-à-dire enfermer l'Administration dans le droit. Le droit administratif est pour l'Administration ce qu'est le droit constitutionnel pour le pouvoir politique, c'est-à-dire le pouvoir dont l'État est le titulaire. L'Administration que le droit administratif régit apparaît comme l'ensemble des institutions, des moyens, bref, l'ensemble des services publics concourant sous l'autorité du pouvoir exécutif à la satisfaction des besoins d'intérêt général.

Il suit de là que le droit administratif se présente comme le prolongement du droit constitutionnel. Il en est le prolongement pour la raison tirée de ce que droit administratif et droit constitutionnel appartiennent au droit public. Il en est également ainsi en ce que le droit administratif et le droit constitutionnel se complètent, car l'on retrouve dans un cas comme dans l'autre des acteurs communs.

En effet, interviennent en droit administratif comme en droit constitutionnel, le Président de la République et les membres du gouvernement dans les limites de leur département ministériel. Mais, par-delà ces traits communs, droit administratif et droit constitutionnel

se distinguent l'un de l'autre à bien des égards...

2- Origine du droit administratif

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

Le droit administratif ivoirien doit beaucoup au droit administratif français pour des raisons tirées du passé colonial de la Côte d'Ivoire (CI). C'est pourquoi il y a lieu de partir du droit français pour en arriver au cas spécifique de la CI. Le droit administratif français est né d'un principe : le principe de la séparation de l'Administration et de l'Autorité judiciaire.

Ce principe est né de la volonté de l'État de briser les résistances qu'opposaient les tribunaux judiciaires à la volonté de réformer et de moderniser l'Administration. C'est ainsi que la Constituante a édicté la Loi des 16-24 août 1790 qui dispose : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives.

Les juges ne pourront à peine de forfaitures troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions. »

Cette interdiction sera réitérée 5 ans plus tard par le Décret du 16 fructidor an 3 (1795) dans les termes suivants : « Défenses itératives(réitérée)sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient aux peines de droit ».

Ce principe signifie que l'Administration est soustraite à toute justiciabilité devant les tribunaux judiciaires : ces tribunaux ne peuvent plus connaître des actes de l'Administration, c'est-à-dire les actes des autorités administratives, ni de la responsabilité administrative.

Cela donne de constater que l'Administration n'est plus soumise au Juge. Ainsi, désormais, l'Administration sera son propre juge dans la mesure où il n'existait pas alors de juge spécial pour l'Administration. Les affaires intéressant l'Administration sont désormais portées devant elle ; c'est ce que l'on a appelé le système du ministre-juge ou de l'administrateur-juge dans lequel l'Administration étant son propre juge, est à la fois juge et partie.

Mais, il va être créé des instances auprès de l'Administration.

C'est le cas des Conseils de Préfecture compétents pour régler certaines affaires limitativement définies sous la Présidence du Préfet. Mais l'élément le plus important sera l'avènement du Conseil d'État créé par la Constitution de l'an 8. Initialement, le Conseil d'État avait été conçu comme une instance placée auprès de l'Administration pour instruire les affaires mettant en cause l'Administration et faire à celle-ci des propositions de solutions, étant entendu que le pouvoir de décisions appartenait à l'Administration elle-même.

Toutefois, les solutions proposées ou suggérées par le Conseil d'État étaient toujours suivies.

En outre, la procédure suivie devant le Conseil d'État était une procédure contradictoire, c'est-à-dire une procédure semblable à celle suivie devant les tribunaux.

Ainsi, a-t-on ressenti le besoin de faire coïncider le droit et le fait. C'est ainsi que le Conseil d'État est devenu une véritable juridiction statuant de façon indépendante ; ainsi est née la dualité de juridiction.

Le principe de la séparation affirmée par les textes sera confirmé en 1873 par un Arrêt célèbre du Tribunal des Conflits (tribunal de séparation des Compétences) : l'Arrêt Blanco : les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître de la responsabilité de l'Administration assumant une mission de service public.

Les règles applicables à l'Administration ne sont pas et ne doivent pas être celles du Code civil ou plus largement celles du droit privé faites pour régler les rapports de particulier à particulier.

Positivement, l'Administration a ses règles propres distinctes de celles du droit privé. Ces règles sont donc autonomes, spéciales, déroatoires au droit commun (privé) et tiennent compte de la nécessité de concilier les droits de l'État avec ceux des personnes privées.

Ce droit administratif est un droit qui n'est pas codifié au contraire des règles du Code civil.

Il s'agit donc d'un droit à l'élaboration duquel le Juge administratif et notamment le Conseil d'État ainsi que le Tribunal des conflits sont joué et continuent de jouer un rôle essentiel : les grands principes du droit administratif sont l'œuvre du juge administratif éclairé par les brillantes conclusions des commissaires du Gouvernement dont David, Romieu, Pichat, Léon Brume, Braibant, Ségala. Ainsi, le droit administratif se présente comme un droit essentiellement jurisprudentiel.

Mais il y a lieu de préciser avec empressement qu'il existe également des règles de droit administratif consacrées par des textes : Constitutions, Lois, Règlements. Il ne faut pas omettre le rôle éminent joué par la Doctrine dans l'élaboration du droit administratif.

À l'apport des commissaires du gouvernement, il convient d'ajouter celui des professeurs de droit dont voici quelques noms : La Ferrière, Hauriou, Duguit, Jèze, Bonnard, Rolland, Waline, De Laubadère, Rivero, Védele. Le droit administratif français ainsi présenté va pénétrer l'espace ivoirien.

C'est que déjà, pendant la période coloniale un Conseil du Contentieux administratif avait été créé pour l'AOF, son siège étant fixé à Dakar. Ce Conseil du Contentieux administratif connaissait de certains litiges administratifs dans lesquels il appliquait les règles et principes du droit administratif.

Quant au Conseil d'État français, il connaissait en appel des décisions du Conseil du contentieux administratif et intervenait en 1er et dernier ressort tant que juge de droit commun des litiges administratifs nés dans les colonies et territoires d'Outre-mer. Le Conseil d'État appliquait alors les principes du droit administratif qu'il avait dégagés.

Quelques exemples :

Le principe de la non rétroactivité des actes administratifs,

Le principe des droits acquis,

Les droits de la défense.

L'indépendance de la CI advenue, ces principes de droit administratif vont être reconduits par l'effet de l'Article 76 de la Constitution du 3 novembre 1960 qui dispose : « **La législation actuellement en vigueur en CI reste applicable, sauf l'intervention de textes nouveaux en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution** ».

À l'avènement de la 2ème République, la Constitution du 1er août 2000 a repris et reconduit en tous points cette disposition à travers son Article 133. Et par ricochet, il en est de même de l'article 183 de la récente constitution de 2016.

La question qui se pose ici est celle du contenu du mot «législation». Les principes dégagés par le Juge font-ils partie de la législation ?

Le souci du Constituant, lorsqu'il s'agissait de doter le nouvel État d'une Constitution, c'était d'éviter le *vacuum juris* (*vide juridique*) incompatible avec la vie en société.

Cette préoccupation commande d'avoir du mot législation une acception non pas stricte (non pas étroite), mais plutôt large de sorte que la législation doit être entendue comme désignant l'ensemble des règles juridiques en vigueur au moment où la CI accédait à l'indépendance.

Ainsi, les principes dégagés par le juge français antérieurement à l'avènement de l'indépendance de la CI et applicables dans les colonies et territoires d'Outre-mer, doivent être considérés comme partie intégrante de la législation.

Cette interprétation s'impose, car si l'on envisageait la question autrement alors on laisserait de côté bien des règles et principes, ce qui provoquerait en partie le *vide juridique* que le Constituant a voulu justement éviter.

Ce point établi, il y a lieu d'observer que, par cela seul que la CI est désormais un État souverain, la jurisprudence française postérieure à l'avènement de l'indépendance de la CI n'est pas applicable en CI et de ce fait ne saurait être envisagée comme faisant partie de la législation dont il est question dans la Constitution ; cela relève de l'évidence. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que le juge ivoirien s'en inspire comme il le fait déjà...

3- Le contenu du droit administratif

Le droit administratif tel qu'enseigné se présente comme un droit spécial (autonome). Ce droit comprend essentiellement des règles spéciales, dérogatoires aux règles du droit privé.

C'est que, à des problèmes juridiques, parfois semblables à ceux que l'on rencontre dans les rapports entre personnes privées, le droit administratif apporte des solutions spécifiques. C'est, à titre d'exemple, le cas du contrat ; c'est aussi le cas en ce qui concerne la responsabilité.

La spécificité des règles du droit administratif vient de ce que **l'Administration poursuit un but d'intérêt général**, alors que les particuliers ou d'une manière générale, **les personnes privées poursuivent dans leurs actions un but d'intérêt privé, personnel**

ou catégoriel.

Il apparaît dès lors indispensable de soustraire l'Administration aux régimes prévus pour les personnes privées. Il apparaît, en conséquence, normal que l'Administration se voie appliquer des règles qui tiennent compte des objectifs qu'elle poursuit. C'est là le fondement du droit administratif.

À côté, des règles spéciales que l'on ne retrouve dans les rapports entre personnes privées, il existe des règles considérées comme des règles de droit administratif, mais qui sont en réalité «empruntées» au droit privé et notamment au droit civil. À titre d'exemple, c'est le cas du principe de la non rétroactivité consacrée par l'Article 2 du Code civil français.

On précisera toutefois que l'emprunt au droit privé n'entame pas l'autonomie du droit administratif, car le juge de l'Administration, empruntant ces règles au droit privé les applique avec un esprit nouveau, avec une tonalité nouvelle, réalisant par là leur intégration dans le corpus des règles du droit administratif.

Notons par ailleurs que l'Administration n'est pas soumise qu'au droit administratif. Elle est parfois assujettie aux règles de droit privé « **lorsqu'elle s'habille en civil** » [Léon Blum], c'est-à-dire lorsqu'elle se place dans les mailles du droit privé. Par exemple, lorsque l'Administration se comporte comme un industriel ordinaire. C'est l'hypothèse de **l'Arrêt dit Bac Eloka** rendu par le Tribunal des Conflits (TC) en 1921 (voir GAJA).

Le droit administratif tel que définit ci-dessus est appliqué dans les états dotés d'un système de dualité de juridiction par un juge spécial qui est le juge administratif, c'est le cas de la France.

Dans les états ayant au contraire un système d'unités de juridiction, mais ayant institué un droit administratif, ce droit administratif est appliqué par le Juge ordinaire, c'est-à-dire par le même juge que celui appliquant le droit privé ; c'est le cas en Côte d'Ivoire, car la Côte d'Ivoire continue de vivre sous le régime de l'unité de juridiction bien que la Constitution ouvre la voie à la dualité de juridiction à travers l'institution d'un Conseil d'État et d'une Cour de Cassation et la possibilité offerte aux législateurs de créer des tribunaux administratifs.

Il reste que s'agissant du cas français, le juge judiciaire compétent dans certains cas pour connaître des affaires intéressant les personnes publiques peut, et même doit appliquer le droit administratif, les théories dégagées par le juge administratif. C'est le cas en ce qui concerne la responsabilité de l'Administration à l'égard des collaborateurs bénévoles (cour de Cassation civile, 23 novembre 1956, Trésor public

contre Jiry, GAJA, N° 85).

4- Le critère du droit administratif

La question ici est de savoir s'il existe un critère permettant d'identifier ou de reconnaître les règles de droit administratif. Cette question a bénéficié de l'apport ou des contributions des plus grands administrativistes. Le professeur et l'élite Jean Rivero lui a consacré de très belles pages.

Il résulte des différentes analyses que le critère du droit administratif est introuvable et que les tentatives faites par les maîtres en la matière se sont avérées vaines.

D'abord le service public, défini comme une activité d'intérêt général, prise en charge par l'Administration a été pendant longtemps considéré comme le critère, le seul critère du droit administratif. Cette thèse était défendue par l'École de Bordeaux dont le chef de file était le doyen Léon Duguit de Bordeaux.

La jurisprudence s'en est fait l'écho et la doctrine a cru pouvoir un moment s'y abandonner. Mais, l'évolution va ébranler cette assise (certitude). Ainsi, le service public, ne donne plus lieu à titre exclusif à l'application du droit administratif. Il y a désormais des services publics à caractère industriel et commercial auxquels s'applique le droit privé, alors qu'une personne publique est partie en instance (TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain ou arrêt Bac d'Eloka).

La doctrine s'est alors rabattue sur la notion de puissance publique avec l'école de Toulouse ayant à sa tête le célèbre doyen Maurice Hauriou. Selon cette école, le droit administratif serait le droit de la puissance publique. Ce serait le droit qui confère à l'Administration, dans ses rapports avec les particuliers un ensemble de prérogatives (pouvoir) sans équivalent dans les rapports entre personnes privées régies par le droit privé, droit d'égalité.

Le droit administratif serait alors un droit d'inégalité par rapport au droit privé assis sur le principe d'égalité. Il est vrai que cette inégalité se retrouve dans nombre de domaines du droit administratif.

On retrouve cela dans la théorie de la décision exécutoire, dans la théorie du contrat administratif avec la possibilité pour l'Administration de modifier unilatéralement le contrat qu'elle a conclu avec un particulier ou une personne privée. On retrouve également cela dans le régime de la responsabilité de l'Administration.

C'est dire que la puissance publique est quelque chose d'essentiel en droit administratif. Mais on doit à la vérité, reconnaître que la puissance publique, l'idée de puissance publique ne rend pas compte de toutes les règles administratives, car l'Administration est parfois, en droit administratif, enserré dans des limites que l'on ne retrouve pas du

côté des particuliers et là, comme l'écrit Jean Rivero, **ce n'est plus l'Administration impérieuse, c'est plutôt l'Administration ligotée ; c'est la servitude publique.**

Un exemple pour illustrer le propos : les personnes privées sont libres, toujours libres de la finalité qu'elles entendent entacher à leur action.

Il en va autrement de l'Administration qui ne peut que poursuivre un but d'intérêt général, et cela, en tout temps. Il suit de là que la notion de puissance publique n'est pas apte à servir de critère unique pour le droit administratif.

Faut-il alors se résoudre à adhérer à la proposition faite par le professeur Marcel Valine, qui voyait dans la notion d'utilité publique le critère de droit administratif. À la vérité, comme le montre avec vigueur Jean Rivero, l'utilité publique est le moteur ou le fondement de toute l'action administrative.

Or, pour atteindre l'utilité publique, l'Administration recourt certes au droit administratif, mais elle fait aussi appel parfois, lorsque l'utilité publique le commande aux règles du droit privé. Ainsi, l'utilité publique n'est pas tout à fait apte à porter le droit administratif.

Il suit de tout ce qui précède qu'il n'existe pas un critère unique, unificateur que l'on pourrait proposer comme le critère du droit administratif. C'est que la matière n'est pas réductible à l'unité ; il faut alors faire appel à plusieurs critères pour définir le droit administratif.

Les développements qui précèdent apparaissent nécessaires pour que l'on se fasse une idée ne serait-ce qu'approximative de la matière, c'est-à-dire de notre discipline.

On peut dès lors, maintenant, descendre au-dedans du droit administratif pour en découvrir les règles, les mécanismes, les dédales, les méandres, les délices et circuler dans ses rues et avenues. Nous le ferons à travers 3 parties dont la 1ère sera consacrée à **l'organisation administrative**, la 2ème à **l'action administrative** et la 3ème au **contrôle de l'Administration**.