

N° anonymat :

SESSION : 2011

ÉPREUVE : Composition

2103

Nombre d'intercalaires :

2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

"L'autonomie du droit administratif"

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Le président Cabotelle affirmait en 1865 que parce que l'Etat doit disposer de plus de droits qu'un particulier, il doit être contrôlé selon un droit adapté.

Si cette affirmation souligne la nécessité d'un droit administratif autonome, elle met en lumière dans le même temps que cette autonomie ne paraît pas aujourd'hui évidente et que cette question fait débat.

L'autonomie du droit administratif, qui peut être entendue non seulement comme un droit dérogatoire au droit commun mais également comme un droit qui se suffit à lui-même, s'est construite à partir des lois révolutionnaires. Mais cette autonomie a véritablement été proclamée en trois étapes, avec la loi du 24 mai 1872 qui qualifie ^{déterminée} la justice administrative justice de justice déléguée, avec l'arrêt Cadot (CE, 1889) qui met fin à la thèse du ministre juge et enfin avec la décision Blanco (TC, 1873)

Ne rien inscrire dans cet emplacement

qui proclame que la responsabilité de l'administrateur, ni générale ni absolue, doit être confiée à un droit dérogatoire du droit commun.

Cependant, on assiste aujourd'hui d'une part à une perte de singularité du droit administratif, qui questionne cette autonomie, d'autre part à la création d'un système qui est perçu comme trop complexe et qui alimente un soupçon de complaisance à l'égard de l'administration.

Néanmoins, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de consacrer aujourd'hui un droit administratif autonome.

La création actuelle de l'autonomie du droit administratif est alimentée par la perte de singularité de ce droit, par la complexité du système dual de juridiction et par un soupçon de complaisance en faveur de l'administration (I).

Face à cette création, il convient de réaffirmer la nécessaire autonomie du droit administratif, aujourd'hui renforcée par la recherche de règles plus favorables aux usagers et par la recherche d'un système dual de juridiction moins complexe (II).

I - La naissance actuelle de l'autonomie du droit administratif est alimentée par la perte de singularité de ce droit, par la complexité du système dual de juridiction et par un sursis de complaisance en faveur de l'administration.

A - Si la naissance d'un droit administratif autonome marque la volonté de soumettre l'activité de l'administration à un droit adapté à ses spécificités, cette autonomie est aujourd'hui remise en cause, du fait d'une perte de singularité de ce droit.

La naissance d'un droit autonome répondait d'abord à la volonté de soumettre l'administration au contrôle du juge judiciaire. C'est ainsi que l'article 13 de la loi du 16-24 août 1790, puis le décret du 16 fructidor an III et en son objet d'attribuer aux tribunaux judiciaires de connaître de l'activité de l'administration.

Un juge spécialisé a été créé, le conseil d'Etat étant institué par l'article 52 de la Constitution de l'an VIII et les conseils de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Ce n'est qu'au début de la III^e République que le droit administratif naît, en tant que droit autonome, avec en premier lieu le passage à une justice déléguée (loi du 25 mai 1872), puis la fin de la théorie du ministre juge (CE, 1889, Ladbet), enfin avec la décision Blanco (TC, 1873) qui marque la naissance d'un droit autonome, dérogeant au droit commun.

L'autonomie du droit administratif et aujour d'hui remise en cause, par la perte de singularité de ce droit, du point de vue du fond du droit et des règles de procédure, ainsi que du fait de l'influence de la jurisprudence européenne.

En premier lieu, on constate une perte d'autonomie liée au fond du droit.

Le juge judiciaire applique en effet à certaines occasions le droit administratif, comme l'illustre la décision D. Giry (Cass, 1956) relative à un collaboration occasionnel du service public judiciaire, ou la décision BRCM (Cass, 1987) relative à l'insaisissabilité des biens appartenant à une personne publique.

Le juge administratif fait également appel à différentes branches du droit, qu'il s'agisse du droit civil (articles 1153 et 1154 du code civil), du droit de la concurrence (CE 1997 Soc. Nitras et Narais ; CE 1999 Soc. EDA), du droit pénal (CE 1983 Ville de Lille ; CE 1996 Soc. Lambda) ou du droit de la consommation (CE 2001 Soc. des eaux du nord).

En deuxième lieu, les règles de procédure administrative se rapprochent de la procédure civile avec la mise en place, dans un souci d'effectivité du droit administratif, de procédures d'urgence (loi du 5 février 1997) et de la rénovation des procédures de référé (loi du 30 juin 2000).

Enfin, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme contribue à cette perte de singularité dès lors qu'elle a une conception extensive des contentieux

portant sur des droits et obligations à caractère civil et sur les accusations en matière pénale (CEDH, 1971, Ringelsen), qui s'applique indifféremment au juge administratif et au juge judiciaire.

La portée de la décision Zielinsky (CEDH 1999) est emblématique de cette dynamique, le Conseil d'Etat (CE 2004 Laboratoires Greenia ; CE avis 2005 Mme Prunh) et la Cour de cassation (Can 2001 Mme Ethe a Part au Chesnay ; Can 2003 Evlyne Angen) exigeant désormais tous deux un impérieux motif d'intérêt général pour justifier une loi de validation.

B- L'autonomie du droit administratif et par ailleurs contester son rôle de la complexité au sein d'un système dual de juridiction, et parce qu'elle est à l'origine d'un système de complaisance en faveur de l'administration.

Le système dual de juridiction est synonyme de complexité pour le citoyen.

En effet, le principe selon lequel le droit administratif serait géré par les autorités de l'administration connaît des exceptions, ^{par exemple} pour la gestion du domaine public, comme le souligne le président Bonien dans ses conclusions sous la décision Terrier (CE, 1993), ainsi que pour les services publics industriels et commerciaux (TC 1921 Soc. commerciales de l'Ouest africain).

A cela s'ajoutent des croisements de compétence, générateurs de complexité : Ainsi, le juge administratif et le juge judiciaire peuvent indifféremment intervenir pour le

contrat d'une voie de fait (TC, 1966, Guigon) ou d'une expropriation irrégulière (CE 1949 Hôtel du vœux Beffrai; CE, 1949, Soc. Roubi Sébastopol), alors que seul le juge judiciaire est compétent pour l'indemnisation.

De la même manière, en matière d'expulsion, le juge administratif et le juge judiciaire sont amenés à intervenir.

Cette complexité peut s'aggraver lorsqu'intervient des conflits de jurisprudence, comme cela a été le cas dans le passé sur la validité de l'exception de responsabilité du juge (Cass, 1975, Soc. des ceps Jacques Vaires; CE, 1989, Nicolo) ou sur la réparation résultant d'un erreur de diagnostic prénatal (CE, 1997, Époux Quarez; Cass, 2000, Perruche).

Toutefois, afin de résoudre les difficultés de compétence, un Tribunal des conflits a été créé par la loi du 24 mai 1972.

Par ailleurs, les ^{deux ordres de} juridictions peuvent dialoguer, par le biais notamment de questions préjudicielles (CE 1923 Septfonds; TC 1951 Arraud et Demaret).

L'autonomie du droit administratif entraîne en outre une suspicion de complaisance en faveur de l'administration.

Cette suspicion est alimentée par la dualité fonctionnelle des Conseils d'État, mis en place en 1963.

Cette dualité fonctionnelle symbolise la force et l'originalité de la juridiction, dès lors que "les Conseils d'État jugent avec la connaissance et la lucidité du fonctionnaire et conseillent avec l'autorité du juge" (J.M. Sauvé).

Si cette dualité fonctionnelle a pu poser question

(CEDH 1995 Roche c. Luxembourg), les principes posés par le Conseil d'Etat (CE 1936 Syndicat des avocats de France), selon lesquels un conseil d'Etat ne peut connaître d'un contentieux relatif à une affaire pour laquelle il a rendu un avis, à moins de considérer que ce modèle est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 2006, Sailer Lormes).

En second lieu, l'autonomie du droit administratif alimente la suspicion sur un droit dérogatoire favorable à l'administration.

Le soupçon est alimenté sur le terrain de la légalité par l'existence d'un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 1961, Lagrange) notamment par le pouvoir discrétionnaire.

Sur le terrain de la responsabilité, l'existence de la présomption quadriennale (loi du 31/12/1968) en matière de la faute lourde (par exemple : CE 1972 Narbonne, CE, 2000, Commune de Saint Florent) a pu nourrir un tel soupçon.

II - Face à cette critique, il convient de réaffirmer la nécessaire autonomie du droit administratif, qui a été renforcée par la recherche de règles plus favorables aux citoyens et par une réduction de la complexité du système dual de juridiction.

A - Il est ainsi apparu nécessaire de réaffirmer la nécessaire autonomie du droit administratif et de trouver un équilibre entre prérogatives de l'administration et droits des citoyens

La perte de singularité du droit administratif ne doit

pas signifier la disparition de ce droit en tant que dérogation du droit commun.

En effet, c'est l'existence de prérogatives exorbitantes du droit commun qui justifie que l'administration soit jugée avec un droit adapté.

Bien plus, il faut voir dans les empiétements effectués par le juge administratif dans différentes branches du droit, la marque d'un juge moderne qui a su s'adapter aux évolutions de la société et des litiges qui lui sont confiés.

Ainsi, l'autonomie du droit administratif a été réaffirmée par la Constitution d'une part et par la jurisprudence constitutionnelle d'autre part.

Le texte constitutionnel, qui mentionnait déjà l'activité consultative du Conseil d'Etat aux articles 37, 38 et 39 de la Constitution, mentionne depuis la révision constitutionnelle de 2007 l'activité contentieuse de la juridiction, notamment aux articles 61-1 et 65.

Le Conseil constitutionnel pour sa part a consacré dès 1980 (CC, 22/71 1980, validation d'actes administratifs) l'indépendance de la juridiction administrative, et dès 1987 (CC, 23/11 1987, Conseil de la concurrence) le cœur de compétence de la juridiction, fondé sur les prérogatives de puissance publique.

Enfin, la réaffirmation de l'autonomie du droit administratif s'est traduite par la recherche d'un meilleur équilibre entre les prérogatives de l'administration et les droits des citoyens.

C'est ainsi que sur le terrain de la légalité se développe le contrôle normal dans ces domaines.

2103

précédemment soumise au contrôle restreint (CE, 2010, Dalerguette ; pour les sanctions infligées à un maire ; CE, 2010, FFA : pour les sanctions à une fédération sportive), ainsi que le contrôle de proportionnalité, par exemple de police administrative générale (CE, 1933 Bejerman ^{confirmé par} CE, 1957 Mangerde) ou en matière de police spéciale des étrangers (CE, 1991, Belgacem et Babas).

Sur le plan de la responsabilité, il convient de noter le saut de la faute lourde à la faute simple dans de nombreux domaines, la décision Epaux (CE 1992) étant emblématique de cette dynamique.

Enfin, on constate l'avènement de droits de troisième génération, visant à établir une plus grande transparence avec les administrés. Voir ainsi dans ce sens la loi du 17/7/1978 sur l'accès aux documents administratifs, la loi du 11/7/1979 sur la motivation des actes administratifs ou la loi du 12/4/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

B. Plus fondamentalement, la préservation de l'essence du droit administratif quelle que soit la simplification de la dualité de juridiction.

Cette simplification et cette clarification doit permettre d'établir des relations plus fluides et plus confiantes avec le justiciable : elle peut être réalisée par le législateur, par le pouvoir réglementaire ou par le juge.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

En premier lieu, le législateur a la possibilité de constituer des bras de compétence, possibilité qui lui a été confiée par le Conseil constitutionnel (CC, 23/1/1937, Conseil de la concurrence), lorsque cela paraît de simplifier, et par conséquent de conforter, le droit au recours pour les justiciables.

De tels regroupements de compétence ont été opérés dans le passé, comme en témoignent la loi du 31/12/1937 sur les accidents de véhicules, ou la loi de 1937 sur la responsabilité des instituteurs.

Il pourrait aussi être envisagé de simplifier la compétence du contentieux fiscal, en confiant l'intégralité de ce contentieux au juge administratif, par une modification de l'article L 199 du Livre des procédures fiscales.

Le pouvoir réglementaire a également contribué à la clarification de la dualité de juridiction, renforçant ainsi l'autonomie du droit administratif. En effet,

l'article R 421-5 du Code de justice administrative prévoit qu'une décision administrative doit mentionner les voies et délais de recours, sous peine de ne pas faire courir le délai de recours contentieux.

Enfin, le Tribunal des conflits a opéré une "jurisprudence des arrondis" (D. Labeyrie) afin de simplifier les règles de compétence.

C'est ainsi qu'à fin de simplifier la règle de compétence posée par la décision Dame Veuve Magerand (TC, 1963), la jurisprudence Berkany (TC, 1996) prévoit que les litiges relatifs aux agents publics affectés à un service public à caractère administratif relèvent de la compétence du juge administratif.

L'autonomie du droit administratif a pu être mise en cause, du fait d'une perte de singularité de ce droit, d'une complexité du système dual de juridiction par le judiciaire et du rapprochement envisagé de l'administration.

Face à cette critique, il a paru indispensable de réaffirmer l'autonomie d'un droit dérogatoire, nécessaire pour juger l'administration, doté de prérogatives, mais également de sujétions, existantes du droit commun.

Pour être aujourd'hui faut-il s'interroger plus largement sur l'autonomie du droit interne, et particulièrement de la Constitution, au regard de la pénétration du droit européen et du droit communautaire.