

N° anonymat :

SESSION : 2017

N° 0 7 2 9

ÉPREUVE : Dissertation

Nombre total d'intercalaires : 2
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

« Le droit administratif, droit des administrés ? »

Coefficient :

Note définitive :

Le code des relations entre le public et l'Administration, entré partiellement en vigueur le 1^{er} janvier 2016, illustre l'impregnation de la notion de démocratie administrative par le droit administratif, qu'il s'agisse de règles de fond comme de règles de procédure.

Le droit administratif est un droit, historiquement et encore aujourd'hui pour l'essentiel, jurisprudentiel. Les règles de fond et de procédure ont été façonnées par le juge administratif à l'exception de l'affirmation de l'autonomie du droit administratif par rapport au droit commun en 1873 (TC, 1873, Blanco). Cette complexité s'est avérée essentielle dès lors que l'action administrative se renouvelle continuellement, dans ses formes (établissements publics, groupements d'intérêt public, etc.) mais aussi dans ses modes de gestion (délégation de service public, concessions de marchés publics, etc.). Il est également régi en partie par des lois et règlements, certains étant codifiés.

L'action administrative, pour mener à bien ses missions, édicte des règles dont les destinataires sont pour l'essentiel les administrés. Ces derniers peuvent également solliciter l'autorité administrative au vu de prendre un acte en leur faveur. Le terme administré

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

est donc un terme générique : Ceux des Services publics sont des usagers tandis qu'en matière d'urbanisme il s'agit de pétitionnaires. Les administrés ne doivent pas être confondus avec les citoyens ou encore avec les ressortissants nationaux. Autrement dit, les administrés constituent une catégorie particulière de personnes qui sont en relation directe avec l'Administration. Les tiers en sont donc exclus.

Si, au long du XIX^e siècle, la préoccupation majeure résidait dans l'affirmation de l'autonomie du droit administratif et la construction jurisprudentielle des principes fondamentaux (CE 1903 Teulier et le cités de service public par exemple), une nouvelle logique s'est affirmée au début du XX^e siècle dès lors que le juge administratif a pu approfondir et préciser l'étendue de son office. Le droit administratif a pour vocation de contrôler l'arbitraire de l'Etat en permettant de contrôler l'action administrative, il a donc pour vocation de protéger les administrés contre les excès de pouvoir.

L'intérêt réside essentiellement dans l'analyse des droits des administrés qu'ils sont susceptibles d'opposer à l'Administration. En effet, un certain nombre de règles de fond comme de procédure ont été édictées en faveur des administrés. Toutefois, la reconnaissance de règles favorables aux administrés n'est pas sans limite, ils sont également soumis à des obligations vis-à-vis de

l'Administration. De plus, de nouvelles exigences s'imposent désormais aux relations qui unissent l'Administration aux administrés parmi lesquelles figurent celle de transparence de l'action administrative et de participation des administrés aux prises de décisions administratives.

Si la prise en compte des administrés est une préoccupation ancienne du droit administratif, elle a été renforcée progressivement (voir par exemple la loi du 12 avril 2000 et le Code des relations entre le public et l'Administration). Ainsi, le droit administratif, qui a recaté à régir les règles applicables à l'Administration, accorde une place privilégiée aux administrés dès lors que ceux-ci contribuent à l'action administrative. Il s'est alors opéré une recherche continue d'équilibre entre la nécessité de ne pas entraver l'action administrative tout en préservant les droits reconnus aux administrés.

Dans quelles mesures le droit administratif peut-il s'affirmer comme un droit des administrés ?

Si le droit administratif s'est progressivement affirmé comme un droit en faveur des administrés (I) il ne saurait en revanche être présenté comme un droit au service des administrés (II).

I. Un rééquilibrage du droit administratif en faveur des administrés.

La mission fondatrice du droit administratif réside dans la volonté de limiter l'arbitraire des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle le juge administratif et le législateur, par des actions combinées et complémentaires, ont permis la reconnaissance d'une palette de droits aux administrés (A) dont la méconnaissance est sanctionnée au travers l'engagement de la responsabilité (B).

A. La reconnaissance continue de droits aux administrés

Le juge administratif a joué un rôle prépondérant dans la reconnaissance de droits aux administrés et donc susceptibles d'être opposés à l'Administration.

Historiquement juge des libertés publiques à partir du XX^{e} siècle, le juge administratif a enrichi de manière considérable le bloc de légalité, notamment en dégagant des principes généraux du droit (CE, 1935, Journal de l'Aurore et la non-rétroactivité des actes réglementaire; CE, 1978, Gish et le droit de mener une vie familiale normale) et même des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (CE, 1936, Sté des Amanties de Paris; CE, 1996, Koné). Le contrôle de conventionnalité a également été pleinement réceptionné par le juge et permet aux administrés de se prévaloir de dispositions conventionnelles à l'image de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CE, 1989, Nkolé; CE, 1991, Belgaïem). L'ensemble de ces normes, intégrées au bloc de légalité, sont opposables à l'Administration et permettent aux administrés de faire valoir leurs droits ainsi reconnus contre des décisions leur faisant grief.

Aussi le juge administratif a-t-il réduit la catégorie des actes non susceptibles de recours. Tel a été le cas de la réduction du champ des Mermes d'intérieur (en matière pénitentiaire notamment; CE, 1995, Mardonin; CE, 2007, Planchenault / Boussovar; CE 2009 OIP) ou encore des circulaires impératives (CE 2002 Durignière) et du droit souple (CE 2012 Sté Casino; CE 2016 Sté Numéricable). L'ouverture d'un recours aux administrés est ici essentielle puisque révoquer un acte c'est permettre son contrôle.

Enfin le juge administratif a approfondi le contrôle exercé sur les décisions dévotées par les administrés et notamment sur le pouvoir discrétionnaire en contrôlant les motifs (CE, 1954, Barel). Certains actes, qui relevaient

initialement du recours pour excès de pouvoir, relève même désormais du recours de plein contentieux dans lequel les pouvoirs du juge sont plus étendus. Tel est le cas par exemple des saches pénétrées à l'écrite des administrés (CE, 2009, Atom).

Aux garanties accordées et préservées par le juge s'ajoutent celles posées par le législateur.

Plusieurs lois sont intervenues afin de reconnaître des droits aux administrés. Tel est le cas de la loi du 11 juillet 1979, désormais codifiée dans le Code des relations entre le public et l'administration, qui exige la motivation des décisions individuelles défavorables dont la reconnaissance est sanctionnée par le juge pour vice de forme. Tel est également le cas de la loi de 1978 instituant la CADA et reconnaissant le droit de tout administré de solliciter la communication de documents administratifs. La loi du 12 avril 2000, codifiée aussi dans le Code des relations entre le public et l'administration s'insère dans cette logique.

Aussi le législateur s'est-il efforcé, en parallèle de ces règles de fond, de mettre en place des règles de procédures permettant d'assurer une meilleure effectivité de la protection des droits des administrés. Tel est le cas des lois de 1980 et 1995 qui permettent au juge de prononcer des injonctions contre l'administration, éventuellement sous astreinte, afin de s'assurer d'une bonne exécution des décisions de justice. La loi du 30 juin 2000 réformait les procédures de référés doté le juge d'outils très dominants en faveur des administrés (notamment L. 521-1 et L. 521-2 du Code de justice administrative).

La reconnaissance continue de droits aux administrés s'est aussi accompagnée d'une plus grande facilité pour les administrés d'engager la responsabilité de l'administration.

B. L'engagement simplifié de la responsabilité de l'administration

Historiquement irresponsable, l'administration a vu progressivement sa responsabilité de plus en plus engagée. In fine, une nouvelle fois, de l'action conjointe des juges et du législateur.

La diminution des îlots d'irresponsabilité a été affirmée dès le début du XX^e siècle (TC, 1973, Blanco; CE, 1905, Thomazo Greco) et l'abandon de la faute lourde s'est opéré dans les années 1990 de manière plus massive (CE, 1990, Bourgeois en matière fiscale; CE, 1992, Epoux V en matière médicale; CE, 2003, Delorme en matière pénitentiaire). Si la victime n'est pas toujours un administré (exemple des tiers en cas de dommage public ou des agents publics et fonctionnaires), l'administré bénéficie des règles posées par le Conseil d'Etat qui permet désormais un cumul de responsabilité (CE 1988 Demanier) favorable à la victime et donc favorable à l'administré.

S'est également développé les régimes de responsabilité sans faute, soit pour rupture du principe d'égalité devant les charges publiques (CE, 1938, la Fleurette pour le fait d'une loi; CE, 1966, Cie générale électrique pour le fait d'une convention internationale), soit pour risque (loi Kouchner 2002 et les infections nosocomiales).

Un nouveau terrain de responsabilité s'est développé avec l'adhésion à l'Union européenne et notamment au regard de l'obligation de transposition des directives. Par exemple, la responsabilité de l'Etat peut-être engagée

en cas de retard de transposition (CE, 1992, Sté Arizona Tobacco et Phillip Morris France).

Enfin les justiciables peuvent engager la responsabilité de l'Etat en cas de méconnaissance de l'exigence de débi raisonnable de jugement pour faute simple (CE, 2002, Magiera) ou pour méconnaissance du droit de l'Union européenne (CE, 2008, Gestas)

Le mouvement tend vers une logique d'objectivisation de la faute favorable à la victime, donc à l'administré, et favorable à son indemnisation.

Le législateur crée d'ailleurs des fonds d'indemnisation (1991 pour les victimes de transfuse sanguine; 1986 pour les victimes d'attentats; 2005 pour les victimes de l'amianto) qui dote l'Etat d'un nouveau rôle de franchise de responsabilité fondée sur le risque social.

L'ensemble de ces évolutions traduit le souci pour le législateur, comme pour le juge, de veiller à un rééquilibrage du droit administratif en faveur des administrés afin de veiller que l'administration, bon service au droit commun, fasse l'objet d'un contrôle rigoureux afin de sanctionner les excès de pouvoir et de la condamner au besoin.

Toutefois ces évolutions ne sauraient permettre de considérer le droit administratif comme étant au service des administrés. Si les administrés ont des droits, ils ont également des obligations.

II. L'absence d'élaboration d'un droit administratif au service des administrés

La persistance de mesures protectrices de l'action administrative fait obstacle à l'identification d'un droit administratif au service des administrés (A). En revanche, il est possible de constater que si le droit administratif n'est pas au service des administrés, il tend néanmoins à devenir plus didactique (B).

A. La persistance de mesures protectrices de l'Administration au détriment des administrés

Certains actes de l'Administration sont insusceptibles de recours, tel est le cas des mesures d'ordre intérieur quand bien même le champ d'application a été élargi. Tel est également le cas des actes de gouvernement (CE 1962 Rubin de Servans) qui concernent soit les relations entre le gouvernement et le Parlement, soit les actes relevant des relations diplomatiques exceptés les décrets d'extradition par exemple (CE, 1937, Decuyf).

Aussi, certaines règles exorbitantes de droit commun s'imposent aux administrés. Par exemple, ils n'ont aucun droit de recours au maintien d'une réglementation (CE, 1961, Vannier). En contrepartie ils peuvent solliciter l'abrogation d'une réglementation en raison de changement de circonstances de droit ou de fait (CE 1930 Despujol; CE 1989 Cie Al Italia).

En outre, les droits reconnus aux administrés ne peuvent pas toujours faire obstacle à la mise en œuvre de l'action administrative dès lors qu'un intérêt général suffisant le justifie. Tel est le cas des mesures de police administrative : le juge procède alors à

Ne rien inscrire dans cet emplacement

un contrôle de proportionnalité de la mesure par rapport au but poursuivi (CE, 1933, Benjamin). Seules seront censurées les dispositions manifestes. Tel est également le cas dans l'exercice du contrôle minimum par le juge administratif. Ainsi, en matière de contrôle de déclaration d'utilité publique, le juge procède-t-il à la théorie du bilan (coûts / avantages) et ne censure que très rarement les projets de grande envergure (national ou régional) tant l'intérêt général est prépondérant (CE, 1971, Ville Nouvelle Est). L'intérêt général et le risque de trouble à l'ordre public se retrouvent aussi en matière de refus de concours à la fonction publique dans laquelle l'autorité administrative peut légalement se soustraire à l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de justice (CE, 1923, Couitéas).

Enfin, le juge administratif dispose désormais de moyens lui permettant de purger une décision de son illégalité et ainsi éviter une annulation contentieuse. Il s'agit pour l'essentiel des techniques de substitution de base légale et de motifs abusifs que la neutralisation de motifs (CE, 1968, Perrot; CE, 2002, El Bali; CE, 2004, Hallal). Si ces techniques sont encadrées (ne pas priver l'intéressé de garanties, etc.), elles peuvent néanmoins être soulevées d'office par le juge. La même logique se retrouve également dans le cadre des vices de procédure en matière de consultation préalable où seuls ceux qui sont substantiels ou qui privent l'intéressé d'une garantie fondent l'annulation (CE, 2011, Danthony). Pour les autres vices constatés, l'illégalité est

prugée et l'acte maintenu en vigueur, au détriment de l'administré qui en a demandé l'annulation.

Les mesures protectrices de l'action administrative permettent de mesurer la nécessité de trouver un équilibre en droit administratif entre la nécessité de ne pas entraver l'action administrative et celle de protéger les droits des administrés. C'est de cette réflexion qu'a émergé le concept de démocratie administrative et qui caractérise, dans une certaine mesure, le droit administratif aujourd'hui.

B. L'édification d'un droit administratif didactique

Si le droit administratif n'est pas un droit au service des administrés, un rééquilibrage des règles a néanmoins été opéré en faveur des administrés et apparaît satisfaisant dans la recherche d'équilibre susévoquée. Le droit administratif tend désormais à devenir plus didactique dans le sens où il s'efforce d'être plus intelligible et accessible pour les destinataires et que ce droit essaie même d'introduire des mécanismes de participation des administrés aux prises de décisions administratives.

En premier lieu, le droit administratif, qui était initialement jurisprudentiel, a fait l'objet de codification notamment à partir des années 1990 (notamment le Code de justice administrative en 2000). Les administrés doivent connaître les règles qui leur sont imputables, leurs droits et leurs obligations. Le droit administratif étant plus accessible qu'autrefois, encore faut-il qu'il soit intelligible. L'effort consenti par les codes et très récemment permis d'améliorer la

Situation même si la problématique demeure. Dans cette optique, des lois de simplification du droit ont été adoptées (exemple de la loi du 14 novembre 2013 inversant le principe selon lequel le silence de l'administration vaut rejet) mais n'ont pas forcément pour effet de rendre plus intelligibles les règles applicables (voir les décrets des 14 novembre 2014 et 14 novembre 2015 fixant la liste des décisions dérogeant au nouveau principe, silence vaut acceptation, respectivement pour l'Etat et les collectivités territoriales). Le juge joue un rôle essentiel dans la prise de connaissance par l'administré des règles de droit administratif applicables. C'est la raison pour laquelle il se veut de plus en plus pédagogique, la rédaction ayant été modernisée et les motifs plus développés (CE 2001 Titran, CE 2003 Mue Bour). Il se veut plus attentif à la clémence juridique (CE 2006 KPMG).

En second lieu, l'Administration a simplifié les règles d'accueil et de procédure en faveur des administrés tel que l'institution de guichets uniques en matière d'urbanisme. Les sites des différentes autorités administratives contiennent l'ensemble des formules essentielles pour les administrés. Le développement de brochures, d'aides personnalisées en ligne améliore l'accessibilité des règles de fond et de procédure par l'administré.

En troisième et dernier lieu, l'Administration affirme de plus en plus le souhait de voir se développer la participation des administrés aux prises de décisions. Si ce principe de participation est notamment effectif en droit de l'environnement et pour lequel il est doté d'une valeur Constitutionnelle (article 7 de la Charte de l'environnement - enquête publique, débat public, etc.), il mérite d'être développé à d'autres matières. C'est d'ailleurs ce qui a prévi

Certaines dispositions du Code des Relations entre le public et l'Administration qui permettent à l'administré d'être tenu informé du déroulement du processus de décision et de pouvoir, le cas échéant, formuler des observations ou répliques fondées.

Le rééquilibrage opéré en faveur des administrés et le développement d'un droit administratif, non pas au service des administrés, mais plus didactique traduit une idée de rupture avec l'unilatéralité qui caractérise classiquement la conduite de l'acte administratif en le remplaçant par l'association avec l'administré. Si des mesures tendant à l'instauration d'une démocratie administrative ont déjà été pleinement réalisées (transparence, intelligibilité, accessibilité), d'autres doivent être développées (principe de participation) afin de renforcer le lien de confiance unissant les administrés à l'Administration et d'approfondir les notions d'état de droit et de démocratie.