

N° anonymat :

N° 0 7 6 1

SESSION : 2017
ÉPREUVE : Dissertation

Nombre total d'intercalaires : 3
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Le droit administratif, droit des administrés ?

« L'Etat, c'est moi ». Ainsi s'exprimait, selon la légende, Louis XIV, qui a symbolisé le paroxysme de l'Etat absolutiste et marqué l'Ancien Régime par la concentration de tous les pouvoirs en la personne du Roi « qui ne peut mal faire ». Sous son autorité, la population, dépourvue de droits garantis et exposée de fait à un arbitraire certain, n'était constituée que de « Sujets ».

Un glissement sémantique a accompagné les évolutions sociales pour aujourd'hui désigner comme administrés, ou citoyens, les individus composant un Etat et soumis à sa souveraineté.

Paradoxalement, alors qu'il est possible d'estimer que l'administration moderne est née durant l'Ancien Régime, sous la pression centralisatrice d'un royaume désireux d'administrer ses provinces, le droit administratif n'est apparu que bien plus tard, sous l'effet de l'émancipation

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

du Conseil d'Etat de la justice retenue. Le droit administratif, dans son acception traditionnelle régit les relations entre les personnes publiques et leurs administrés, sous le contrôle du juge administratif.

Alors que le droit administratif a longtemps été orienté vers des considérations de puissance publique (école Hauriou) ou de service public (école Duguit), on assiste depuis quelques années à un mouvement en faveur des administrés, soucieux de faire valoir leurs droits dans tous les domaines de la vie publique.

Le législateur et le pouvoir exécutif ont progressivement pris la mesure de cette exigence nouvelle de « démocratie administrative » et ont fait des avancées notables en matière de protection des droits des administrés ce dès 1978 avec la création de la commission d'accès aux documents administratifs, la commission nationale informatique et liberté ou le Médiateur de la République, devenu Défenseur des droits.

Le droit conventionnel et le droit de l'Union européenne imposent également aux Etats une

vision libérale des droits des particuliers.

Pour autant, le droit administratif est-il devenu un droit des administrés? Envisager un droit des administrés, c'est avant tout s'intéresser sur les droits des administrés, tels qu'aujourd'hui pris en compte par la puissance publique et garantis par le juge administratif.

Si le droit administratif évolue indéniablement vers une prise en compte croissante des droits des administrés (I), l'intérêt général commande d'y opposer des limites, tempérant quelque peu l'affirmation selon laquelle le droit administratif serait un droit des administrés (II).

I. Le droit administratif évolue vers une prise en compte croissante des droits des administrés

Les droits des administrés sont pris en compte à double titre : d'une part, par l'administrateur, qui place le « citoyen administratif » au cœur de son action (A), et d'autre part, par le juge administratif, qui a renouvelé son office dans le but d'une meilleure protection des droits (B).

(A) Le « citoyen administratif » au cœur d'une relation renouvelée avec l'administration

L'adoption récente, par ordonnance, du code des

relations entre le public et l'administrati
traduit la volonté de l'administrati de
simplifier ses relations avec ses administrés.
Plus généralement, cette volonté de placer
l'administré au cœur de son action s'articule
autour de trois axes : l'information, la
communication, la participation.

1. L'information.

Un véritable droit à l'information des administrés
est progressivement consacré, d'une double portée
générale et individuelle.

L'information générale se traduit tout d'abord
par la diffusion des règles de droit opposables aux
administrés, par tous moyens officiels : journaux
et bulletins officiels, cahiers, sites internet au
premier rang desquels le site legifrance.

La publication de la norme juridique est le facteur
de son accessibilité et permettra aux administrés
d'exercer leurs droits (recours contre des actes
réglementaires par exemple).

L'information individuelle va permettre à
l'administré de comprendre les raisons ayant
amené l'administrati à prendre une décision
à son encontre. Ainsi, bien que le principe soit
celui de la non-motivation des actes administratifs,
les actes susceptibles de revêtir les conséquences
les plus importantes pour les administrés sont
obligatoirement motivés (loi de 1979, reprise dans
le code de relations entre le public et l'administrati) ;
les actes défavorables sont aussi motivés, le défaut
de motivation constituant un vice de forme
entraînant l'annulation contentieuse.

2. La communication

Corollaire du droit à l'information, la communication des documents administratifs peut être sollicitée par tout administré qui en fait la demande. La Commission d'accès aux documents administratifs, autorité administrative indépendante, se prononce sur les recours contre les refus de communication, qui doivent être dûment justifiés par des considérations d'intérêt général, si les documents sollicités font partie de ceux communicables.

La communication des documents permet assurément aux administrés de contrôler l'administration en lui demandant de rendre compte de son action.

3. La participation

La participation des administrés est perceptible, d'une part, au stade de l'élaboration de la décision administrative et, d'autre part, dans la négociation des contrats administratifs.

D'une part, il est incontestable que le principe de participation, par le biais de la consultation des administrés, a le vent en poupe. De nombreux mécanismes permettent aujourd'hui à l'administré de tenir compte des observations des administrés :

L'enquête publique, en premier lieu, est une phase obligatoire dans l'élaboration de projets ayant une incidence sur l'environnement ainsi avant l'adoption par l'Etat d'une déclaration d'utilité publique.

Les différents consultations locales traduisent

également le souci de recueillir l'avis de la population, bien qu'il ne soit que consultatif et non conforme. Il est possible de citer ainsi les consultations que peuvent mettre en œuvre les collectivités territoriales dans leur domaine de compétence, la consultation de l'article 72-1 de la Constitution lorsqu'est envisagée la création d'une collectivité à statut particulier (cette procédure a été celle utilisée pour consulter les électeurs alsaciens sur l'opportunité finalement rejetée, de fusionner les deux départements de Bas-Rhin et du Haut-Rhin en une collectivité unique d'Alsace).

Enfin l'adoption d'un décret, le 21 avril 2016, permettant à l'Etat de mener une consultation locale en matière d'environnement a conduit à la consultation sur le projet de transfert de l'aéroport de Notre-Dame de Lande.

D'autre part, sous l'impulsion du juge, une place croissante est laissée à la volonté des parties dans la négociation des clauses contractuelles.

Désormais, les parties ont la possibilité, au sein d'un contrat administratif, d'introduire l'exception d'inexécution au profit du cocontractant de l'administré à la condition que son service ne fasse pas obstacle à l'exécution d'un service public ou ne soit pas contraire à l'intérêt général (Conseil d'Etat, 2014, Grande Loge).

L'administration a ainsi intégré dans son action les droits des administrés, en multipliant ses efforts pour davantage de transparence, geste des droits des administrés. Ceux-ci ne seraient néanmoins totalement garantis sans l'intervention d'un juge efficace, qui a considérablement remodelé son office.

(B) L'office renouvelé du juge administratif pour une meilleure garantie des droits des administrés

Le juge administratif, dans notre état de droit, est la figure incontournable de garantie des droits des administrés. Il a entrepris de renouveler son office dans le sens d'une toujours plus grande soumission de l'administration au droit.

En premier lieu, le juge administratif a élargi son périmètre.

Aux requérants, d'une part, tendance particulièrement perceptible en droit des contrats : par l'arrêt CE Trojak de 2007, le juge a permis aux conventions écrites de saisir le juge de contrats en appréciation de validité contractuelle. En 2014, par l'arrêt Dept Tam et Garoune, il a élargi cette saisine à tous les tiers susceptibles d'être lésés par le contrat. Autre part :

le juge administratif a accepté de statuer en référé libéré sur une atteinte à une liberté fondamentale résultant d'une voie de fait demandée pourtant traditionnellement réservée au juge judiciaire (CE, ord 2013 Commune de Chirogniv). Le Tribunal de Guyane a, peu de temps après, essaié la définition de la voie de fait, celle-ci ne concernant plus désormais que les atteintes à la liberté individuelle et les atteintes définitives au droit de propriété (T Guyane, 2013, Bergoend).

Récemment le juge administratif a admis la justiciabilité des actes de droit souple dans deux arrêts du 23 mars 2016, Fairvesta International et Numéricale.

En deuxième lieu, le juge administratif étend son contrôle sur de nombreux actes et agissements de l'administration, permettant aux administrés de mieux faire valoir leurs droits. Ainsi assiste-t-on à une réduction des actes de gouvernement cantonnés aux délits touchant aux relations entre les pouvoirs publics constitutionnels et à ceux concernant les relations internationales de la France, ainsi qu'à une réduction des mesures qualifiées d'ordre intérieur échappant au contrôle du juge (CE 1995, Pauc, Hardouin ; CE 2003, Remli, parmi d'autres).

En ce qui concerne le degré de son contrôle le juge tend à étendre le champ d'application du contrôle normal (en matière de sanction aux agents publics, CE 2003, Dahan), ainsi que celui du plein contentieux (CE 2008, ATON, cette fois pour les sanctions aux administrés).

En troisième lieu ses pouvoirs d'injonction et d'astente d'une part, ainsi que ses pouvoirs de modulation en cas d'irrégularité (régularisation, réhabilitation, résolution) sont des garanties supplémentaires que les droits des administrés sont pris en compte de manière affinée.

En dernier lieu, le juge administratif a développé des techniques contentieuses pour garantir la sécurité juridique obligatoire d'édicter des mesures transitoires (CE 2006, KPMG), possibilité de limiter l'effet rétroactif des annulations contentieuses (CE 2004, VAC) ou des revirements de jurisprudence (CE, Topic, 2007; CE ordre des chirurgiens dentistes) sans toutefois reconnaître le principe de confiance

Ne rien inscrire dans cet emplacement

légitime, sans en matière relevant du droit de l'UE (CEJ 201, Futepide Reynuth), le juge administratif continue à régler les relations juridiques des administrés avec l'administration la plupart contractuelle en est un bon exemple (CE, Bejers I, 2009).

Il est indéniable que notre droit administratif est sous l'influence de la démocratie administrative et de la garantie des droits des administrés par la mise en œuvre, entre autres, d'un procès équitable.

Les limites à ces droits interdisent toutefois de véritablement consacrer un droit des administrés qui serait absolu.

II L'intérêt général constitue néanmoins la limite à l'exclusion des droits des administrés

L'intérêt général impose le maintien de prérogatives de puissance publique (PPP) (A), dont la conciliation avec les droits des administrés est assurée par le juge (B).

(A) Le nécessaire maintien des prérogatives de puissance publique, noyau indissoluble de l'action administrative

L'administration détient le monopole de la contrainte organisée. Elle exerce des prérogatives de puissance publique qui sont l'ensemble de moyens dont elle dispose pour mener à bien

son action et qui constituent autant de limites aux droits individuels des administrés.

L'objectif de l'action de l'administration est ainsi hautement fonctionnel : elle adopte l'ensemble de mesures permettant d'assurer l'intérêt général.

Tout d'abord, elle est soumise à des sujétions spéciales, contraintes d'exercer ses pouvoirs de police administrative pour prévenir toute atteinte à l'ordre public, dans toutes ses composantes, (sécurité, tranquillité, salubrité publique et, plus récemment, moralité publique (CE 1959, Films Lutetia et dignité humaine ; arrêt CE 1995, Noroisy, sur Orge, CE 2015, Productions de la Plume)).

Les autorités administratives disposent donc de pouvoirs qui sont de nature à entrer en conflit avec les intérêts individuels des administrés. Ainsi en est-il également en matière d'expropriation, ou d'édition de décisions individuelles défavorables.

Ensuite, les pouvoirs de l'administration se trouvent considérablement réduits au détriment des administrés en périodes exceptionnelles, prévues soit par la jurisprudence (CE 1918, Heyries et la théorie des circonstances exceptionnelles), soit par le Constitutionnel (article 16, pouvoirs du Président ; article 36, état de siège), soit par le législateur (loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence).

Ce dernier état dérogatoire du droit commun a fait l'objet de modifications substantielles

par la loi du 20 novembre 2015 désormais, en cas de péril imminent ou de calamité publique, les autorités administratives ont des pouvoirs renforcés : péquisitions administratives assignées à résidence, dissolution d'associations, restrictions portées à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'association.

Ainsi, dans de nombreux domaines où l'intérêt général et l'ordre public sont en jeu, les droits des administrés trouvent leur limite.

Dans un souci d'efficacité, le pouvoir exécutif peut même refuser aux administrés des droits qu'il leur confère volontiers par ailleurs : ainsi aucune consultation locale n'a eu lieu pour déterminer les contours de nouvelles régions, délimitées unilatéralement, cette après débats au Parlement, par la loi de janvier 2015.

Le juge administratif, quant à lui, ne peut se dispenser de prendre également en considération l'intérêt général.

(B) La prise en compte de l'intérêt général par le juge administratif

Le juge administratif, s'il est le juge de l'administration, n'est pas administratif.

Aussi se dispense-t-il d'intervenir dans certains domaines réservés de l'administration: la catégorie des actes de gouvernement subsiste, tout comme celle de menus d'ordre intérieur.

En regard à la difficulté d'action dans certains domaines le juge maintient à l'égard de l'administration une seule exigence de faute lourde (CE, Kechichian 2003, CE 1972 Paradant parmi d'autres), ce qui contraste avec la progression de la responsabilité sans faute de l'administration qui trouve toujours plus d'élargissement (récemment en matière de dommages causés à des tiers lors de péquisitions administratives dans le code de l'état d'urgence CE, 6 juillet 2016).

Enfin tout comme le juge administratif a développé des techniques contentieuses en faveur des droits des administrés, il en a de même développé pour « sauvegarder » des actes administratifs d'une annulation contentieuse: substitution de base légale (CE, 2003 Elbahi), substitution de motifs (CE, 2004 Hallal), neutralisation de motifs (CE, 1963 Penot).

Pour conclure, il est possible d'affirmer que la tendance est à la prise en compte croissante des droits des administrés; sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'Etat, mais aussi celle du droit de la Convention européenne des droits de l'homme,

N° anonymat :

SESSION : 2017 ÉPREUVE : Dissertation

N° 0761

Numéro d'intercalaire :

3

Ne rien inscrire dans cet emplacement

dont les exigences de procès équitable ont été intégrées en droit français, et du droit de l'Union européenne.

Mais, le droit administratif demeure empreint des sujétions qui pèsent sur l'administration et limitent les droits des administrés.

En ce sens, il n'existe pas de droit des administrés qui serait inconditionnel.

L'ensemble de ces évolutions permet de donner toute sa valeur aux propos de N. Boulouis, selon lesquels « le droit administratif est l'ombre de l'état éclairée par la lumière du siècle ».

Ne rien inscrire dans cet emplacement