

N° anonymat :

N° 0 7 3 6

SESSION : 2017

ÉPREUVE : Dissertation

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

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Le droit administratif est un ensemble cohérent de normes juridiques ayant vocation, en principe, à régir l'action administrative des personnes publiques et de certaines personnes privées ainsi que les relations entre ces dernières et les administrés.

Il s'est construit concurremment à la juridiction administrative car il a été élaboré par elle. La première pierre de cette construction est le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires (loi du 16 et 24 août 1790 et décret du 16 fructidor An III) qui prévoit la soustraction des litiges administratifs de la compétence du juge judiciaire. Les litiges sont portés devant l'administration elle-même en vertu du système du ministre-juge. Une nouvelle étape est franchie avec la création du Conseil d'Etat par la Constitution de l'An VIII. Toutefois, ce dernier n'acquiert le statut de véritable juridiction qu'avec l'abandon du système du ministre-juge et le passage à la justice déléguée (loi de 1872 et CE, 1889, Cadot).

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Le juge administrative s'est donc trouvé confronté à la spécificité de l'action administrative - cette dernière étant dotée de prérogatives exorbitantes du droit commun en vue de réaliser l'intérêt général. Le dernier devant nécessairement prévaloir sur les intérêts particuliers, le juge va construire un droit spécial; adapté. En effet, le droit civil - fondé sur l'égalité entre les parties - était particulièrement inadapté à cette matière par essence inégalitaire (TC, 1873, Blanco).

S'est ainsi développé, sous l'influence du juge, un droit dérogatoire au droit commun: le droit administratif. Il a longtemps été axé autour de l'administration; il régissait ses prérogatives ainsi que les sujétions et ne se préoccupait que peu des droits subjectifs des administrés (c'est-à-dire toutes les personnes (physiques ou morales) en relation avec l'administration et soumises à elle).

Toutefois, force est de constater aujourd'hui un rééquilibrage du droit administratif au profit des administrés du fait d'un changement de prisme de l'action publique et sous l'influence notamment de

la doctrine du new public management.

Ainsi, il s'agira de se demander: dans quelle mesure le droit administratif constitue aujourd'hui un droit de l'administration et un droit des administrés?

Il sera démontré que le droit administratif est traditionnellement un droit protecteur à la fois de l'administration et des administrés (I) mais que la période contemporaine a contribué à un renforcement substantiel des droits des administrés en entrant dans l'ère de la "citoyenneté administrative" (II).

I) Une nature duale: un droit protecteur de l'administration et des administrés

Si le droit administratif a été conçu originellement comme un privilège de l'administration (A), il a permis de limiter son action et donc de protéger les droits des administrés (B)

A) le droit administratif, un privilège de l'administration

la finalité de l'existence d'un droit spécial applicable à l'administration est de lui permettre de mener à bien ses missions d'intérêt général. Pour le faire, elle dispose donc de prérogatives exorbitantes.

Or, l'existence même d'un droit spécial constitue un privilège de l'administration. En ce sens, elle bénéficie à la fois d'un régime protecteur et de moyens d'action exorbitants.

En premier lieu, le droit administratif lui reconnaît un régime protecteur. Ainsi, ses créances sont soumises à la prescription quadriennale. De la même manière, ses biens affectés au domaine public bénéficient du régime favorable de la domanialité publique. Ils sont donc inaliénables (édit de Moulins, 1566), imprescriptibles et indivisibles.

En second lieu, le droit administratif lui reconnaît des moyens d'action exorbitants. Une personne publique dispose du pouvoir de réquisitionner, exproprier et préempter des biens. Elle peut rendre des actes unilatéraux directement exécutoires du fait de leur présomption de légalité (CE, 1982, Huglo). L'administration dispose aussi de pouvoirs exorbitants en matière contractuelle : un pouvoir de sanction (CE, 1907, Deplanque), de résiliation unilatérale dans l'intérêt du service (CE, 1985, Association Eurobat) et de modification unilatérale de ce dernier (CE, 1910, Compagnie générale des tramways et TC, 1983, Transports publics urbains et régionaux).

Ce souci d'assurer à l'administration les moyens de mettre en œuvre ses missions d'intérêt général est encore présent aujourd'hui. En ce sens, les jurisprudences relatives aux "réserves d'intérêt général" l'illustrent : par exemple, le CE - après avoir abandonné le principe d'intangibilité de l'ouvrage public dans * CE, 2003, Commune de Clans - admet le maintien de ce dernier malgré * la décision

son irrégularité dès lors que cela constituerait une atteinte excessive à l'intérêt général. De la même façon, une décision ne sera pas suspendue en référé-suspension dès lors que la suspension est susceptible de porter une atteinte excessive à l'intérêt général (CE, 2012, Commune de Conflans - Haute-Honorine)

Enfin, l'existence d'un droit spécial - le droit administratif - induit l'existence d'un juge spécial (TC, 1873, Blanco). Cela constitue un privilège pour l'administration de pouvoir être jugée par un juge proche d'elle (recrutement, détachement, spécialisation) et qui connaît son fonctionnement.

En ce sens, le droit administratif est un droit de l'administration.

B) le droit administratif, une limite de l'action administrative

L'existence du droit administratif n'a pas conduit à la création d'un îlot d'imprescriptibilité de l'administration. Bien au contraire, le développement du droit administratif est consubstantiel à la soumission de l'administration au principe de légalité.

Cette soumission propre de l'administration

aux exigences de l'État ce droit constitue une garantie des droits et libertés des administrés. En ce sens, le droit administratif est traditionnellement un droit des administrés.

Cette soumission de l'administration au principe de légalité a été opérée par le juge administratif. Il a, en premier lieu, renforcé les voies de droit traditionnelles. Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, il a étendu le champ des actes contrôlés (de 1995, Marie et Harduin pour les mesures d'ordre intérieur; de 1875, Prince Napoléon pour les actes de gouvernement avec l'abandon du critère politique de l'acte; avec certains actes de droit souple : CE, 2016, Société Fairventa), il a perfectionné ses techniques de contrôle avec la méthode du bilan (CE, 1973, Ville Nouvelle - Est) et le contrôle de conventionnalité in concreto (CE, 2016, Gonzalez Gomez) ainsi qu'une tendance à exercer de plus en plus des contrôles entiers (CE, 2013, Dahan pour les fonctions des agents publics et CE, 2015, Beromme pour celles des détenus).

Ce contrôle a aussi été approfondi en matière de responsabilité avec une tendance à l'abandon de la faute lourde dans de nombreux domaines (CE, 1992, Epoux V en matière d'actes médicaux; CE, 2011, Krupa en matière fiscale).

Enfin, de nouvelles voies de droit ont été créées : particulièrement, les référés d'urgence (loi du 30 juin 2000). Ces derniers ont su démontrer leur robustesse dans le cadre de l'état d'urgence en permettant un contrôle effectif de l'administration et donc la protection des droits des administrés (par exemple, le contrôle des assignations à résidence est passé d'un contrôle restreint (CE, 2006, Lein et Boisvert) à un contrôle normal (CE, 11 décembre 2015, Gauthier), tout comme les perquisitions administratives (CE, ans, Juillet 2016).

Ainsi, le droit administratif est traditionnellement un droit de l'administration et des administrés. Toutefois, dans la période contemporaine, il s'est partiellement reconfiguré au profit des administrés et à l'aune de l'exigence de transparence de l'administration.

II) la reconfiguration contemporaine du droit administratif

Cette reconfiguration passe par une transmutation de la relation entre l'administration et les administrés. Ce changement s'est fait à l'aune de la reconnaissance d'une multiplicité de droits de l'administré opposables à l'administration. Il est ainsi possible de distinguer deux types de droits : un droit à l'information (A) et un droit à la participation (B).

A) Le renforcement constant d'un droit à l'information

Traditionnellement, la relation entre l'administration et les administrés était un rapport distancié et d'autorité. L'administré était regardé soit comme un assujéti soit comme un usager. Il n'avait pas de droits particuliers sauf au respect des lois du service public (CE, 1961, Vannier).

Aujourd'hui, se sont développés des droits de l'administré à l'information et donc, corollairement, des obligations pour l'administration. En ce sens, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 reconnaît un droit à la bonne administration.

En premier lieu, la loi du 11 juillet 1979, aujourd'hui reprise dans le CRPA (Code des relations entre le public et l'administration), impose à l'administration l'obligation de motiver un certain nombre de décisions individuelles défavorables (art. 1 et 2).

En second lieu, la loi DRA du 12 avril 2000 a posé l'obligation pour l'administration d'organiser un accès simple à la règle de droit - obligation fondée sur l'objectif à valeur constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi (CE, 1999, Habilitation du Gouvernement). En ce sens, l'administration procède à la publication des textes sur Légifrance et a entrepris plusieurs codifications.

En ce sens, le CRPA a été entrepris dans une logique de simplification :
 * entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016,

Il constitue une lex generalis rassemblant plusieurs textes épars, fondant dans un même ensemble les dispositions législatives et réglementaires et simplification de certains régimes dont celui du retrait et de l'abrogation des actes unilatéraux.

En troisième lieu, les administrés ont le droit à la communication des documents administratifs détenus par les personnes publiques ou privées exerçant une mission de service public (à l'exception des actes préparatoires et ceux couverts par le secret). Une autorité administrative indépendante (la Commission d'accès aux documents administratifs) veille au respect de ce droit des administrés.

En outre, en 2014 et 2015, l'inversion du principe "le silence gardé par l'administration vaut rejet" a reconnu aux administrés, implicitement, le droit d'obtenir une décision de l'administration dans un délai raisonnable.

Enfin, les administrés ont un droit à l'impartialité de l'administration. D'abord reconnu comme un principe général du droit (CE, 2006, Parent), la loi deontologie de 2016 a renforcé cette exigence en

prohibant, notamment, les conflits d'intérêts. (c'est-à-dire l'interférence entre des intérêts publics et privés de nature à créer un doute sur l'impartialité de l'agent).

B) Une participation accrue du public aux processus administratifs

Cette participation accrue du public aux processus administratifs illustrent d'un changement de paradigme quant à la légitimité de l'action administrative. Traditionnellement, la légitimité de l'action administrative était fondée sur un modèle légal-rationnel de type weberien. Or, aujourd'hui, il apparaît que la règle de droit est mieux respectée quand elle émane des administrés puisqu'elle est alors mieux adaptée et donc mieux acceptée. Il est alors apparu nécessaire d'associer les administrés aux processus administratifs.

Ainsi, certains établissements publics se caractérisent par un principe de participation. Par exemple, une université est dirigée par un conseil d'administration où siègent des représentants du personnel et des usagers (qui sont aussi des administrés).

En second lieu, se sont développés les

recours à l'enquête public. Il en existe principalement trois : celles relevant du code de l'urbanisme, celles relevant du code de l'environnement et celles de droit commun organisées par le CEPA.

Toutefois, elles visent toutes à permettre au public de présenter des observations sur un projet et de prendre connaissance des caractéristiques essentielles de ce dernier par la consultation d'un dossier.

En troisième lieu, le CEPA expose les modalités minimales de consultations spontanées du public par les personnes publiques.

En quatrième lieu, la loi de simplification du droit de 2011 prévoit la possibilité pour l'administration de substituer à une procédure de consultation obligatoire une consultation du public sur internet (sans autorité administrative indépendante et aux conformes) dans le cadre de l'édition d'un acte réglementaire.

Enfin, la réforme constitutionnelle de 2003 a consacré à l'article 72-1 de la Constitution des outils de démocratie directe : le référendum local, la consultation et le droit de pétition en ne de l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil délibérant d'une collectivité territoriale.

L'ensemble de ces outils permettent la participation effective des administrés

Ainsi, le droit administratif - originellement conçu comme un droit de l'administration - est devenu, sous l'impulsion du juge administratif et du législateur, un droit équilibré. Il est toujours un droit de l'administration (par la protection de l'intérêt général) mais [⊗] un droit des administrés (par la protection et la reconnaissance de droits parfois décrits par la doctrine comme "de troisième génération").

[⊗] il est aussi

Ne rien inscrire dans cet emplacement