

N° anonymat :

2314

SESSION : 2011

ÉPREUVE : Dissertation

Nombre d'intercalaires : 2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

" L'autonomie du droit administratif "

" la responsabilité de l'Etat n'est ni générale ni absolue. Elle a ses règles spéciales qui varient selon les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits des particuliers ". Ainsi le Tribunal des conflits a-t-il défini en 1873 le régime de responsabilité des personnes publiques en charge d'une mission de service public et par la même l'autonomie du droit administratif.

Le droit administratif peut être défini comme étant l'ensemble des règles juridiques appliquées à l'administration. Il se caractérise par son autonomie par rapport au droit civil. Ainsi l'administration est régie par des règles spéciales, par un droit qui se définit par lui-même. Cette autonomie est traditionnellement justifiée par la mission d'intérêt général qui incombe à l'administration, notamment sa mission de service public. Mission différente de l'esprit qui anime les rapports juridiques entre des particuliers. Cette autonomie du droit administratif ne signifie pas pour autant que l'administration peut agir de

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

de façon arbitraire.

Le juge administratif joue un double rôle dans le caractère autonome du droit administratif. Il est à la fois le garant de cette autonomie en édictant certaines des règles applicables et celui qui veille à ce que le droit administratif ne soit pas un ensemble de règles trop favorables à l'action administrative au détriment des particuliers.

L'autonomie du droit administratif s'est construite et affirmée progressivement. Il convient néanmoins de s'interroger sur ce qui persiste de cette autonomie dans un contexte juridique marqué depuis plusieurs années par des logiques différentes. L'intérêt général doit désormais se concilier avec les droits de l'Homme promus notamment par la Cour européenne des droits de l'Homme et avec le droit économique auquel veille plus spécifiquement le droit communautaire.

Il apparaît que si l'autonomie originelle du droit administratif existe, elle est relative. De même si elle est aujourd'hui contestée, elle est également réajustée.

L'autonomie du droit administratif est à la fois réelle mais relative (I).

L'autonomie du droit administratif se traduit par les règles spéciales qui s'appliquent à l'administration (A). Cette autonomie doit être relativisée en raison de la proximité qui existe parfois entre le droit appliqué à l'administration et le droit privé (B).

Pour mener sa mission, l'administration dispose à la fois de prérogatives d'action et de prérogatives de protection.

La règle fondamentale du droit public est que l'administration prima prendre une décision qui produit des effets juridiques sans avoir obtenu d'autorisation du juge (CE, 1982, Hugel). Elle bénéficie ainsi du privilège du préalable. Sauf dispositions législatives contraires, un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative n'a pas d'effet suspensif (article 6.4 du code de justice administrative).

L'administration a l'obligation d'exercer son pouvoir de décision. Ainsi, sauf exception, elle doit, pour recouvrer une somme qui lui est due, émettre un titre exécutoire (CE, 1913, Préfet de l'Yonne).

Le pouvoir de décision se manifeste également lorsque l'administration a conclu un contrat administratif. Elle dispose dans ce cadre de prérogatives exorbitantes du droit commun. Elle peut procéder à la modification unilatérale d'une clause du contrat ou à la résiliation unilatérale du contrat pour un motif d'intérêt général (CE, 1953, Distillerie Lagnac-Laval).

Ces prérogatives existantes du droit commun s'appliquent à d'autres domaines de l'action administrative.

Ainsi l'Etat peut, en application de la théorie des mutations domaniales changer la propriété d'un bien public d'une collectivité territoriale (solution ancienne rappelée par CE, 2004, Commune de Trouville).

Les prérogatives d'action constituent une illustration de l'autonomie du droit administratif. Cette dernière se caractérise également par des prérogatives de protection justifiées par la mission dont est investie l'administration.

La première prérogative de protection réside dans le fait que l'action administrative relève d'un juge spécifique, le juge administratif. Ce privilège de juridiction qui trouve son origine dans la loi des 16-22 août 1790, signifie que le juge judiciaire n'est pas le juge naturel de l'administration. La soumission de l'administration au juge administratif a permis de dégager des règles d'organisation et de fonctionnement qui tiennent mieux compte du but qu'elle poursuit. Cela concerne le régime de responsabilité des agents publics (TC, 1873, Allatier), des contrats administratifs ou des biens publics.

L'action de l'administration est elle-même régie par des règles spécifiques. Le domaine public est inaliénable. Les règles d'exécution applicables aux personnes privées ne concernent pas les personnes publiques. De même les vicarces publiques sont en principe prescrites après quatre années (loi du 31 décembre 1968). Enfin certaines entreprises publiques ont pu bénéficier d'un monopole pour mener leur activité économique (EDF, GDF, la Poste).

Ces prérogatives traduisent l'autonomie du droit administratif. Cette autonomie, bien que reconnue, mérite d'être nuancée.

L'autonomie du droit administratif n'est pas seulement reconnue par le juge administratif lui-même. D'autres juges en tiennent compte. En premier lieu le juge judiciaire admet cette autonomie. Il ~~refuse~~^{refuse} d'apprécier la légalité d'une décision administrative individuelle (TC, 1923, Septfonds). De lui-même il a décidé d'appliquer le régime de responsabilité sans faute des collaborateurs occasionnels du service public en cas de dommage causé dans le cadre du fonctionnement de la justice judiciaire (Cour de Cassation, 1956, A. Giry). Cette imitation traduit l'autonomie du droit administratif par rapport aux règles du droit privé.

En second lieu le Conseil constitutionnel a reconnu, en définissant l'office du juge administratif, le fait que l'administration bénéficie d'un pouvoir de décision et de prérogatives de puissance publique (CC, 1987, Conseil de la concurrence).

Le caractère autonome du droit administratif doit être relativisé à plusieurs égards.

Il se peut d'abord que l'administration soit régie par des règles de droit privé. C'est le cas notamment lorsqu'elle assure la gestion de son domaine privé ou la gestion d'agents intervenant dans un service public industriel et commercial.

Il se peut ensuite que les règles applicables à

L'administration trouve son origine dans le droit privé. Le juge administratif a ainsi consacré des principes généraux du droit applicables aux agents publics qui trouvent leur source dans le code du travail. L'administration ne peut pas payer une agent en dessous du salaire minimum interprofessionnel de maintenance (CE, 1982, Ville de Toulouse) et ne peut pas procéder au licenciement d'une femme enceinte (CE, 1973, Dame Peynet).

Cette proximité entre le droit administratif et le droit privé se manifeste également lorsque le juge administratif émane s'inspire de ^{principes / règles} ~~dispositions~~ du code civil. C'est le cas pour la responsabilité décennale des constructeurs appliquée aux contrats administratifs issue des articles 1792 et 2270 du code civil (CE, 1973, Tramway).

L'autonomie du droit administratif paraît aujourd'hui plus sérieusement contestée dans ses fondements. Cette contestation s'accompagne d'un rééquilibrage dans le degré d'autonomie du droit administratif (II).

Les fondements de l'autonomie du droit administratif paraissent remis en cause à deux niveaux (A).

L'autonomie du droit administratif est contestée tant au niveau de l'origine des règles appliquées que du contenu de ces règles.

Le juge administratif est concurrencé dans la définition des règles du droit administratif.

Il est commencé par le législateur. Ce dernier peut donner un fondement législatif aux règles définies par le juge administratif. Il peut également fixer de nouvelles règles. Dans le domaine des contrats administratifs, le juge administratif a précisé la définition d'une délégation de service public (CE, 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône). Le législateur l'a reprise (article 2 de la loi QUREFF du 11 décembre 2001). En revanche le législateur a créé un nouveau régime de contrat administratif : les partenariats publics privés (Loi de 2004). De même en matière de biens publics, le législateur a repris la définition du domaine public (ordonnance du 21 avril 2006) tout en adaptant au vu des besoins de l'aménagement spécial celui de l'aménagement indispensable lorsque le bien est affecté au service public.

Le juge administratif est également commencé par le Conseil constitutionnel. La constitutionnalisation du droit administratif se renforce. Si elle ne remet pas véritablement en cause son autorité, elle propose de nouveaux fondements. Ainsi le droit de propriété des personnes publiques a été consacré sur le fondement de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CC, 1986, Privatisations).

Le contenu de l'autonomie du droit administratif s'inspire de nouveaux principes. Le droit appliqué à l'administration n'est plus seulement le droit administratif. Le droit administratif doit se concilier avec une véritable protection des droits de l'homme sous l'influence du droit international et notamment de la

Cour européenne des droits de l'homme. Il en va ainsi pour les garanties que les autorités administratives indépendantes doivent respecter lorsqu'elles infligent une sanction (article 6-1). La spécificité du droit administratif est ainsi encadrée.

L'autonomie du droit administratif est également appelée à évoluer sous l'influence du droit communautaire de la concurrence. Le principe selon lequel les services publics n'étaient pas soumis au principe de libre concurrence est altéré par stipulations du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux services d'intérêt économique général).

Le juge administratif a lui-même tenu compte de cette évolution. Il a intégré au bloc de la légalité administrative, au regard duquel il contrôle l'action administrative, le droit de la concurrence communautaire (CE, 1996, FFSA) et interne (CE, 1997, Millon et Drais). Il soumet également l'administration au droit de la consommation et au droit pénal. La prise en compte de ces nouveaux droits réduit l'autonomie du droit administratif, en tant que droit différent de celui appliqué aux personnes privées.

L'autonomie du droit administratif semble en réalité réajustée (B).

Ce réajustement doit d'abord s'apprécier au regard des éléments extérieurs.

Le droit communautaire tient compte lui-même de la spécificité des missions de service public. Il prévoit des dérogations à l'application des règles de la concurrence aux services publics. La jurisprudence

en matière d'aides d'État pour assurer la compensation des missions de service public en Allemagne (CJCE, 2003, Altmark). En matière de contrats publics, le juge communautaire s'adapte également ~~à leur spécificité~~ par le biais des contrats in house qui ne sont pas soumis aux règles de la concurrence.

Le juge administratif tente de son côté de définir un nouveau degré d'autonomie du droit administratif, guidé par l'intérêt général.

Il a ainsi rappelé que les personnes publiques bénéficient de prérogatives de primauté publique pour assurer leur mission de service public (CE, 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris) tout en encadrant leur intervention dans le domaine concurrentiel.

De même il encadre davantage les prérogatives de primauté publique de l'administration. La rétrocession d'une concession d'occupation du domaine public peut donner lieu à indemnisation (CE, 2008, SA Trathion).

L'intangibilité d'un ouvrage public s'apprécie au regard des conséquences pour l'intérêt général mais ne constitue plus une prérogative de protection absolue (CE, 2003, Commune de Cernus).

Il accueille enfin des principes issus du droit privé comme la responsabilité sur le fondement de la garde (CE, 2005, AXA GURTAN).

L'autonomie du droit administratif est maintenue malgré un contexte juridique différent qui l'a à la fois réduite et enrichie.