

SUPPORT DE COURS
DE DROIT ADMINISTRATIF
AUDITEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE
2020

UNITE PEDAGOGIQUE DE DROIT

PROGRESSION DU COURS

Introduction

- I. La définition du droit administratif
- II .L'objet du droit administratif : l'administration
- III Les caractères du droit administratif

CHAPITRE I : L'organisation administrative

- SECTION I : Les procédés techniques
- SECTION II : Les structures administratives
- SECTION III : Les techniques de contrôle

CHAPITRE II : Le principe de légalité

- SECTION I : La signification du principe
- SECTION II : Les sources de la légalité
- SECTION III : La portée du principe de légalité

CHAPITRE III : Les missions de l'administration

- SECTION I : La mission de service public
- SECTION II : La mission de police administrative

CHAPITRE IV : Les actes administratifs

- SECTION I : L'acte administratif unilatéral
- SECTION II : L'acte administratif bilatéral : le contrat

CHAPITRE V : La responsabilité administrative

- SECTION I : Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration
- SECTION II : Le fondement de la responsabilité administrative

CHAPITRE VI : La fonction publique

- SECTION I : La composition du personnel de l'administration
- SECTION II : Les droits, les obligations du fonctionnaire et leurs sanctions

INTRODUCTION

Le droit administratif est l'une des disciplines phares du droit public. Il convient, dans le cadre de cette introduction de le définir (I), de présenter son objet (II) et ses caractères (III).

I-La définition du droit administratif

Le droit administratif se prête à une double définition.

Suivant le critère organique, le droit administratif est le droit applicable à l'administration ou le droit de l'administration. De ce point de vue, il désigne un corps de règles définissant les droits et obligations de l'administration et régissant notamment ses rapports avec les administrés.

Suivant le critère matériel, le droit administratif est un droit spécial. Il se compose uniquement de règles particulières, foncièrement différentes de celles du droit commun et y dérogeant. Cette définition l'emporte sur la précédente.

II L'objet du droit administratif : l'administration

L'administration est l'objet du droit administratif. Le mot administration revêt deux sens :

Au plan organique, elle désigne un ensemble d'organes, d'institutions de l'Etat chargés de la gestion des affaires publiques. Elle s'entend ainsi de l'ensemble du personnel accomplissant des tâches administratives.

Au plan matériel ou fonctionnel, elle est l'ensemble des activités juridiques et matérielles placées sous la responsabilité des autorités publiques et qui ont pour but la satisfaction de l'intérêt général.

Au total, le mot administration sert à la fois à désigner les personnes administratives (c'est-à-dire les organes) et leurs activités.

III Les caractères du droit administratif

- Un droit autonome

L'autonomie du droit administratif s'apprécie par rapport au droit privé. Cette autonomie implique un corps de règles propres ayant ses sources distinctes, animés par des principes originaux et se suffisant à eux-mêmes.

- Un droit essentiellement jurisprudentiel par ses sources.

Le droit administratif est un corps de règles élaboré par le juge administratif notamment le Conseil d'Etat français. Il n'est pas exclusivement l'œuvre du juge dans la mesure où de larges secteurs du droit administratifs sont régis par les textes.

➤ Un droit de prérogatives de puissance publique

Il est favorable à l'administration dans ses rapports avec les administrés. Il lui reconnaît des droits importants d'où son caractère inégalitaire. Exemple le droit de modifier ou de résilier unilatéralement le contrat.

➤ Un droit de sujétions de puissance publique

Le droit administratif limite l'action de l'administration. Exemple l'administration ne peut contracter que selon les conditions de procédures strictes imposées par la loi.

CHAPITRE I : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'étude de l'organisation de l'administration tourne autour de trois axes : les procédés techniques d'organisation administrative, les procédés de contrôle et les structures administratives.

SECTION I Les procédés techniques

Les procédés techniques de l'organisation administrative sont : la centralisation, la déconcentration et la décentralisation.

PARAG I La centralisation

La centralisation ou concentration est le procédé d'organisation administrative qui rattache tous les services publics à un centre unique de décision qui est l'Etat. Celui-ci, de la capitale émet des ordres et coordonne les activités administratives. Dans un tel système, l'administration agit sur les administrés sans relais.

Dans la pratique, cette technique est difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la complexité des affaires et de la taille des Etats. C'est d'ailleurs pourquoi l'on a recours à la déconcentration.

PARAG II La déconcentration

La déconcentration est le procédé d'organisation administrative qui consiste à conférer des pouvoirs de décision plus ou moins étendus à des organes qui, au plan local représentent le pouvoir central. En tant que représentants du pouvoir central, ces organes agissent au nom et pour le compte du pouvoir central.

La déconcentration peut revêtir deux formes : elle peut être territoriale ou technique. Dans le premier cas de figure, le pouvoir de décision est confié à une autorité dont la compétence s'exerce dans le cadre d'une circonscription administrative (absence de personnalité juridique). C'est l'exemple du préfet et du sous-préfet. Dans le second cas de figure, le pouvoir est confié à une autorité spécialisée au plan technique. C'est l'exemple des ministères.

La centralisation et la déconcentration sont qualifiées d'autoritaires (c'est-à-dire non démocratique) parce que les populations ne sont pas impliquées dans la mise en œuvre de ces procédés, contrairement à la décentralisation.

PARAG III La décentralisation

La décentralisation est le procédé d'organisation administrative qui consiste à conférer des pouvoirs de décision à des organes locaux, autonomes, distincts de ceux de l'Etat.

La décentralisation peut revêtir deux formes : elle peut être territoriale ou technique. La décentralisation territoriale consiste à conférer l'autonomie administrative à une circonscription locale en lui octroyant la personnalité juridique et l'autonomie

financière. Celle-ci est appelée collectivité territoriale. C'est l'exemple des communes. La décentralisation technique quant à elle, consiste à conférer l'autonomie administrative à un service public en lui octroyant la personnalité juridique et l'autonomie financière. C'est l'exemple des établissements publics nationaux tels que les CHU.

SECTION II Les structures administratives

Les structures administratives peuvent être rangées en deux catégories selon les critères fonctionnel et géographique. Le premier conduit à distinguer l'administration générale (compétente pour toutes les activités administratives) des administrations spéciales (compétentes pour certaines activités administratives). Le second conduit, quant à lui, à distinguer l'administration centrale (compétente sur l'ensemble du territoire) des administrations locales (compétente sur une partie du territoire). C'est ce critère, du fait de sa simplicité qui sera retenu. Il est à préciser que dans le cadre de cette étude, il sera fait abstraction de l'étude de l'administration centrale. L'administration locale apparaît largement déconcentrée et relativement décentralisée. A cette organisation, il convient d'adjoindre le district autonome dont la spécificité mérite d'être relevée.

PARAG I L'administration territoriale déconcentrée

Conformément à l'article 2 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, les circonscriptions administratives sont du plus grand au plus petit : les régions, les départements, les sous-préfectures, et les villages.

A La région

Elle constitue, selon la loi précitée, l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent à l'intention de l'ensemble des services de l'administration civile de l'Etat. Elle est également l'échelon d'exécution, de réalisation d'intérêt général.

La région est administrée par un préfet de région nommé en conseil des ministres. Celui-ci est le préfet du département chef-lieu de la région. Il coordonne l'action des autres préfets.

B Le département

Aux termes l'article 17 de la loi précitée, le département constitue l'échelon de relais entre la région et la sous-préfecture. Il est administré par un préfet nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur.

Les préfets sont choisis parmi les administrateurs civils. En principe, ce sont les anciens secrétaires généraux de préfecture qui sont nommés préfet.

C La sous-préfecture

La sous-préfecture est la circonscription administrative intermédiaire entre le département et le village. C'est une entité administrative de base.

Elle est dirigée par un sous-préfet nommé dans les mêmes conditions que le préfet. Il est le représentant du préfet dans la sous-préfecture et agit à ce titre sur délégation du préfet.

D Le village

Le village est la circonscription administrative de base du territoire national. Il est composé de quartiers constitués par la réunion des membres d'une ou de plusieurs familles et éventuellement des campements qui lui sont rattachés.

Le village est administré par un chef de village assisté d'un conseil de village. Les chefs de village sont nommés par arrêté du préfet après avoir été généralement désigné selon les rituels de la contrée concernée. Le chef de village est un auxiliaire du sous-préfet. A ce titre, il sert de relais entre le sous-préfet et les villageois.

PARAG II L'administration locale décentralisée

Conformément à l'article 170 de la Constitution du 08 novembre 2016, et à la loi n° 2014-451 du 05 août 2015 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, l'administration décentralisée est assurée dans le cadre des collectivités territoriales que sont : les régions et les communes.

A La région

Elle est composée d'au moins deux départements. Sa création et son organisation ne doivent porter atteinte, ni à l'unité nationale, ni à la laïcité de l'Etat, ni à l'intégrité du territoire.

Les organes de la région sont : le conseil régional, le président du conseil régional, le bureau du conseil régional, et le comité économique et social régional.

B La commune

La commune est une collectivité territoriale constituée d'un regroupement de quartiers ou de villages.

Les organes de la commune sont : le conseil municipal, le maire et la municipalité.

PARAG III La spécificité du district

Le district autonome est régi par la loi n° 2014-452 du 05 août 2014 portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome. Au terme de l'article 2 de cette loi, le district autonome est une entité territoriale particulière qui est régie par les règles de la déconcentration et de la décentralisation. Il regroupe soit un ensemble de régions, soit un ensemble de départements, de communes, et de sous-préfectures.

Les organes du district sont : le conseil du district autonome, le bureau du conseil du district autonome, le gouverneur du district autonome. Ce dernier est nommé par décret du président de la République. Il a rang de ministre et a préséance sur les préfets. La fonction de gouverneur est incompatible avec la fonction de président d'institution, de membre du gouvernement, de président du conseil général, de maire et de président du conseil d'administrateur des entreprises publiques. Le gouverneur est l'organe exécutif du district.

SECTION III Les procédés de contrôle

Les procédés de contrôle au sein de l'administration sont le contrôle hiérarchique (ou pouvoir hiérarchique) et le contrôle de tutelle.

PARAG I Le contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique ou pouvoir hiérarchique est celui qu'exerce au sein d'une même personne publique, un chef appelé supérieur hiérarchique, sur des agents appelés ses subordonnés ou ses inférieurs. Il vise à assurer l'unité et la cohérence de l'action administrative. Il est destiné à assurer une subordination étroite de chaque échelon à l'échelon supérieur.

Le contrôle hiérarchique s'exerce sans texte. C'est un pouvoir qui revient de droit au supérieur hiérarchique. Celui-ci ne peut donc se cacher derrière l'absence de texte pour refuser de l'exercer. On dit que ce pouvoir se présume.

Le subordonné de son côté ne peut s'opposer à la décision de son supérieur hiérarchique parce que dépourvu de tout moyen de défense. Etant donné qu'il pèse sur lui une obligation d'obéissance hiérarchique, il est tenu d'exécuter tout ordre illégal. Il ne peut s'abstenir que lorsque l'ordre est manifestement illégal.

Pour terminer, c'est un contrôle qui s'exerce sur le subordonné et sur les actes pris par ce dernier.

PARAG II Le contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle ou pouvoir de tutelle est le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités décentralisées. En Côte d'Ivoire, il est exercé sur les collectivités territoriales par le Ministère de l'Intérieur à travers la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local. Au niveau local, ce contrôle est exercé par les préfets. Il manifeste le caractère unitaire de l'Etat décentralisé.

Le contrôle de tutelle ne peut s'exercer sans texte. Et, l'autorité décentralisée dispose de moyens de défense à l'encontre de l'autorité de tutelle. Ainsi, elle peut attaquer les décisions de l'autorité de tutelle devant le juge.

Le contrôle de tutelle s'exerce également sur les organes et les actes pris par ces derniers.

CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE LEGALITE

Dans un Etat de droit, l'administration est tenue de se soumettre à la légalité. Pour mieux cerner ce principe fondamental, il convient d'examiner successivement sa signification et ses limites.

SECTION I La signification du principe

Le principe de légalité signifie que l'administration, dans l'exercice de ses fonctions ou activités est soumise au droit, c'est-à-dire à un ensemble de règles de droit d'origine constitutionnelle, législative, jurisprudentielle et administrative. Elle est donc tenue de respecter le droit et de faire respecter le droit.

L'obligation faite à l'administration de respecter le droit s'entend du respect des règles émanant d'autorités qui lui sont supérieures. Ainsi, elle est tenue de se soumettre à la Constitution, au traité, à la loi, aux principes généraux du droit. Aussi est-elle tenue de se conformer aux règles qu'elle a elle-même émises.

L'administration a l'obligation de faire respecter le droit en assurant l'exécution des lois, des règlements et des décisions de justice, et en mettant fin aux situations illégales.

Il va sans dire, que le non-respect de cette double obligation ouvre droit à des sanctions. Ces sanctions sont prises à l'issue d'un contrôle exercé sur les actes pris par l'administration. Le contrôle de légalité s'opère au travers du contrôle administratif et du contrôle juridictionnel.

Le contrôle administratif est le fait des autorités administratives, et revêt deux formes : le recours gracieux et le recours hiérarchique.

Le contrôle juridictionnel est exercé par le juge administratif dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ou de l'exception d'illégalité.

SECTION II Les limites du principe de légalité

Les limites apportées au principe de légalité résultent en période normale des lacunes du contrôle juridictionnel et, en période de crise, de la théorie des circonstances exceptionnelles. Les véritables limites du principe de légalité étant les circonstances exceptionnelles, elles seules retiendront notre attention. Certaines sont prévues par les textes, et d'autres par le juge.

PARAG I Les circonstances exceptionnelles prévues par les textes

A-L'Etat de crise

Il trouve son fondement dans l'article 73 de la Constitution du 8 novembre 2016.

**Les conditions sont de fond et de forme.* Les conditions de fond tiennent au dysfonctionnement ou à l'impossible fonctionnement régulier de l'Etat, des institutions, des pouvoirs publics, de l'exécution des engagements internationaux, à la menace sur

l'intégrité du territoire et l'indépendance de la nation. Quant aux conditions de forme, la constitution fait obligation au Président de la République de consulter les Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Conseil Constitutionnel.

**Les effets :* Le recours à l'état de crise conduit à réunir exclusivement au profit du Président de la République, l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat, en l'occurrence l'exécutif et le législatif. Cette situation est qualifiée de « dictature temporaire ».

B-L'Etat de siège

**Les conditions :* L'Etat de siège est déclaré en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure (conditions de fond). Il est décrété en conseil des ministres mais une loi doit autoriser l'Etat de siège au-delà d'un délai de 15 jours (conditions de forme).

**Les effets :* Il a pour effet le transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de police exercés en période normale par l'autorité civile. Il a aussi pour effet l'élargissement considérable des pouvoirs de police et conséquemment de restreindre les libertés individuelles et d'étendre la compétence des tribunaux militaires à un grand nombre d'infractions pénales.

C-L'Etat d'urgence

**Les conditions :* Il est déclaré soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public soit en cas d'évènement qui par leur nature ou leur gravité sont susceptibles d'entraver la bonne marche de l'économie ou des services publics (conditions de fond). Il est déclaré par un décret qui fixe sa durée et détermine les parties du territoire visées. Il peut être donc total ou partiel (conditions de forme).

**Les effets :* Il a pour conséquence d'élargir les pouvoirs des autorités de police administrative (exemple du ministre de l'intérieur). Ces dernières peuvent interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans des zones déterminées à des heures précises ; interdiction de manifestation publique ; fermeture des salles de spectacle, des débits de boisson.

D-La promotion économique et sociale de la nation

Elle est le fait de la loi n° 63-4 du 17 janvier 1963 relative à l'utilisation des personnes en vue d'assurer la promotion économique et sociale de la nation. Cette loi permet en effet au gouvernement de requérir des personnes pour l'accomplissement de certaines tâches d'intérêt national (loi sur la réquisition civile).

PARAG II Les circonstances exceptionnelles prévues par le juge

Les textes ne pouvant prévoir toutes les circonstances exceptionnelles, le juge est intervenu pour élaborer la théorie des circonstances exceptionnelles.

**Les conditions d'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles*

Les conditions d'application de la théorie sont au nombre de deux :

-La survenance d'un évènement exceptionnel : guerre, tension internationale, grève générale ou même calamité naturelle...

-Impossibilité pour l'administration d'agir dans le respect des régimes normalement applicables.

**Les effets de l'application de la théorie*

Le principal effet de la théorie des circonstances exceptionnelles est d'affranchir l'administration des régimes et des sujétions qui avaient été conçus pour la période normale.

Toutefois, le juge intervient, dans un premier temps, pour voir si les conditions d'application de la théorie sont réunies. Puis, dans un second temps pour contrôler les buts et les moyens des mesures prises par l'administration.

CHAPITRE III : LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION

L'administration est investie d'une double mission : une mission de prestation qui se réalise dans le service public et une mission de prescription qui, elle, est perceptible à travers la police administrative.

SECTION I La mission de service public

PARAG I La notion de service public

A La définition du service public

Le service public est, par définition, une activité d'intérêt général assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée sous le contrôle d'une personne publique. Trois critères ressortent de cette définition.

Suivant le critère matériel, le service public se caractérise par la réalisation de prestations fournies aux usagers.

Suivant le critère finaliste, le service public a pour but la satisfaction de l'intérêt général. Suivant le critère organique, le service public est géré soit par une personne publique, soit par une personne privée.

B La typologie des services publics

Il existe deux types de services publics : le service public administratif et le service public industriel et commercial. La distinction entre ces deux types de services publics repose sur trois critères, à savoir : l'objet du service, le mode de financement du service, et le mode de gestion du service.

1 Le critère relatif à l'objet du service

Ce critère se réfère à l'activité à laquelle se livre le service. Si les activités en question sont de même nature que celles d'une entreprise privée, il s'agit d'un service public industriel et commercial. Si au contraire, les activités sont de nature différente, le service en cause est un service public administratif.

2 Le critère relatif au mode de financement du service

Ce critère se réfère à la provenance et à la nature des ressources du service. Si le service est alimenté par des redevances payées par les usagers en contrepartie des prestations reçues, il s'agit d'un service public industriel et commercial. Si au contraire le service est alimenté par une subvention ou une taxe en dehors de toute prestation, il s'agit d'un service public administratif.

3 Le critère relatif au mode de gestion

Si le service est exploité dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire, il présente le caractère industriel et commercial. Si au contraire, le service ne fonctionne pas dans les mêmes conditions qu'une entreprise, c'est un service public administratif.

PARAG II Le régime juridique des services publics

A Les principes régissant le fonctionnement des services publics

Les règles régissant les services publics sont les mêmes. Elles sont au nombre de quatre. Ce sont : le principe d'égalité, le principe de continuité, le principe de mutabilité, et le principe de neutralité.

1 Le principe d'égalité devant le service public

Le principe d'égalité est celui qui prône l'interdiction de toute discrimination devant le service public. Il revêt un double aspect : égalité d'accès au service et égalité de traitement des usagers.

Relativement à l'égalité d'accès, tous les administrés qui remplissent les conditions prévues par les textes d'organisation et de fonctionnement d'un service y ont accès. De même que les usagers, les collaborateurs, les cocontractants et les agents.

Relativement à l'égalité de traitement, tous les usagers doivent être traités sur strict pied d'égalité.

2 Le principe de la continuité

Il signifie que le service public doit fonctionner sans interruption, de façon continue. Le principe comporte des conséquences à l'égard des agents et à l'égard du cocontractant. A l'égard des agents, ces conséquences tiennent à la réglementation du droit de grève et au pouvoir de réquisition reconnu aux pouvoirs publics.

3 Le principe de mutabilité

Il signifie que le service public doit s'adapter à tout moment à l'évolution des exigences de l'intérêt général. Aucune situation acquise ne doit remettre en cause ce principe. Par conséquent, l'agent n'a pas un droit acquis au maintien de son statut, étant entendu qu'il se trouve dans une situation légale et réglementaire. De même l'utilisateur du service public n'a aucun droit acquis au maintien du service public. Pour le cocontractant, son contrat peut faire l'objet, à tout moment, de modification unilatérale de la part de l'administration.

4 Le principe de neutralité

Il signifie que le service public doit fonctionner en ayant en vue uniquement l'intérêt général. Il ne doit prendre en compte, ni les opinions politiques, ni les croyances religieuses, idéologiques, philosophiques, ni le sexe, ni la race, ni les considérations ethniques des usagers.

PARAG II Les modes de gestion du service public

Les modes de gestion du service public sont au nombre de deux : soit il est géré par une personne publique, soit il est géré par une personne privée.

A La gestion du service public par la personne publique

1-La régie

La régie correspond à une gestion directe du service public par l'administration. Ainsi, la collectivité assure directement l'exploitation du service en engageant ses propres

deniers, en recrutant le personnel qui lui est nécessaire, en passant des contrats avec les fournisseurs, en entrant en relation avec les usagers.

2-L'établissement public

L'établissement public est un service public doté de la personnalité morale. C'est une personne morale de droit public qui gère un service public. Les établissements publics sont soumis au principe de la spécialité.

B La gestion du service public par les personnes privées

Les collectivités publiques peuvent choisir de confier la gestion du service public à des personnes privées qu'elles soient physiques ou morales. Le mode le plus usité pour le faire est la concession. C'est un contrat par lequel une personne publique appelée autorité concédante confie à une personne privée dénommée concessionnaire l'exploitation d'un service public moyennant une rémunération perçue sur les usagers.

SECTION II La mission de police administrative

PARAG I La définition de la police administrative

La police administrative est une activité destinée à prévenir un trouble à l'ordre public et qui relève de la compétence exclusive de l'administration.

A Une activité préventive de toute atteinte à l'ordre public

La police administrative est avant tout une activité de prévention. Elle veille à ce que l'ordre public ne soit pas troublé. Si d'aventure l'ordre public est déjà troublé, la police administrative s'active au maintien de l'ordre.

La police administrative n'est pas à confondre avec la police judiciaire. La distinction entre ces deux types de police repose sur deux critères : la finalité et le régime juridique applicable à l'activité.

Suivant le critère finaliste, la police administrative vise à prévenir le trouble, alors que la police judiciaire poursuit la répression du trouble.

Relativement au régime juridique, la police administrative relève de la compétence de l'autorité administrative, tandis que la police judiciaire est du ressort de l'autorité judiciaire. Curieusement, en Côte d'Ivoire, la police administrative et la police judiciaire relèvent du même juge en l'occurrence le juge judiciaire.

Quant à la notion d'ordre public, elle a évolué dans sa composante. Par le passé, elle se résumait à la tranquillité publique, à la sécurité publique, et à la salubrité publique. Dans sa conception actuelle, elle englobe la moralité publique, l'esthétique, les considérations d'ordre politique et économique, et le respect de la dignité humaine.

B Une activité relevant de la compétence exclusive de l'administration

Le fait que la police administrative soit une activité relevant de la compétence exclusive de l'administration implique qu'il est interdit de déléguer l'exercice des compétences de police à des personnes privées, mais également qu'il est interdit de recourir la technique contractuelle.

PARAG II Les autorités de police

On peut distinguer les autorités de police administratives en deux catégories : les autorités de police générale et les autorités de police spéciale.

A Les autorités de police générale

La police générale est celle qui vise à maintenir l'ordre public à l'égard de tous et de toutes les activités. Elle est exercée par :

1 Le Président de la République

Le Président de la République est la première autorité de police générale. Cette situation trouve son fondement dans l'article 63 de la Constitution au terme duquel « le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif ».

La police administrative est l'une des matières qui compose le domaine réglementaire autonome. C'est d'ailleurs ce que prescrit la Constitution au terme de l'article 65 : « Le Président de la République prend les règlements applicables à l'ensemble du territoire de la République ».

2 Le ministre de l'intérieur

Le ministre de l'intérieur est investi de pouvoirs de police par délégation de pouvoir du Président de la République.

3 Les autorités locales

Les autorités locales interviennent pour les unes, dans les circonscriptions administratives, et pour les autres, dans les collectivités territoriales.

Dans les circonscriptions administratives, on peut citer le préfet et le sous-préfet.

Dans les collectivités territoriales, on a le conseil régional et le président du conseil régional pour les régions, et pour les communes du conseil municipal et du maire.

B Les autorités de police spéciale

La police administrative spéciale est celle qui vise à réglementer un domaine particulier d'activités ou une certaine catégorie de personnes. Ce sont les ministres et les autorités décentralisées qui exercent les pouvoirs de police spéciale.

PARAG III Les procédés de police

Les procédés de police sont les moyens dont dispose l'autorité compétente pour maintenir l'ordre public.

A Les actes juridiques ou mesures de police

Les mesures de police sont des activités juridiques constituées des mesures individuelles et des mesures réglementaires. Nous mettrons l'accent sur les dernières citées :

➤ La réglementation

Elle consiste pour l'autorité de police à déterminer les conditions d'exercice d'une liberté ou d'une activité donnée.

➤ **La déclaration préalable**

Elle consiste, pour le particulier, à n'exercer une activité qu'après avoir informé l'autorité de police.

➤ **L'autorisation préalable**

Elle consiste, pour le particulier, à n'exercer l'activité qu'après avoir obtenu l'autorisation expresse de l'autorité de police.

➤ **L'interdiction**

Elle consiste à prohiber l'exercice d'une activité déterminée.

B Les actes matériels : la coercition

La coercition consiste dans la possibilité qu'à l'autorité de police de contraindre l'administré à s'exécuter, d'employer la force publique pour maintenir ou faire cesser le désordre.

CHAPITRE IV : LES ACTES ADMINISTRATIFS

SECTION I L'acte administratif unilatéral

L'acte administratif unilatéral ou la décision constitue la manifestation la plus caractéristique des prérogatives de puissance publique reconnues à l'administration. Il convient, dans le cadre de cette étude, de définir l'acte administratif et de présenter son régime juridique.

PARAG I La définition de l'acte administratif unilatéral

L'acte administratif unilatéral est l'acte émanant de la seule volonté de l'administration et revêtant un caractère exécutoire. Il résulte de ce qui précède, que la définition de l'acte administratif unilatéral fait appel à un critère organique et à un critère matériel.

A Le critère organique

Suivant ce critère, l'acte administratif unilatéral est celui qui émane, en principe, d'une autorité administrative. Ce qui implique que les actes des autorités non administratives à savoir les autorités privées et les autorités publiques non administratives (autorités législatives, autorités judiciaires, autorités exécutives) ne sont pas, en principe des actes administratifs.

Toutefois, Il y a que les actes non administratifs peuvent émaner d'autorités administratives et que des actes administratifs peuvent être édictés par des autorités non administratives

En effet, certains actes, quoi qu'émis par des autorités administratives n'ont pas la qualité d'actes administratifs. C'est le cas, lorsque lesdites autorités tantôt exercent des fonctions juridictionnelles tantôt agissent dans le cadre de la gestion privée.

Inversement, les autorités privées peuvent édicter des actes administratifs. Pour ce faire, il faut que l'acte en question soit lié à l'exécution d'un service public et comporte l'usage de prérogatives de puissance publique.

B Le critère matériel

Suivant ce critère, l'acte administratif est celui qui revêt un caractère exécutoire. L'acte revêtant un caractère exécutoire est celui qui est immédiatement applicable sans recours préalable au juge. C'est aussi l'acte qui affecte l'ordonnement, avec ou sans modification unilatérale des situations juridiques existantes et qui fait grief aux administrés.

Les actes pris par l'administration et qui sont dépourvus du caractère exécutoire ne sont donc pas des actes administratifs. C'est l'exemple des informations et renseignements donnés par l'administration, des vœux, des propositions, des mesures de publicité, des circulaires interprétatives...

SECTION II Le régime juridique des actes administratifs

Les règles applicables aux actes administratifs se rapportent à leur élaboration et à leurs effets.

PARAG I L'élaboration de l'acte administratif

Ne peut édicter un acte administratif que l'autorité qui en a la compétence, c'est-à-dire l'aptitude légale. La compétence d'une autorité administrative se définit à un triple point de vue, à savoir : la compétence matérielle, la compétence territoriale, et la compétence temporaire.

Pour bien de raisons, certaines autorités n'arrivent pas à exercer elles-mêmes leurs attributions. Elles délèguent leur compétence aux autorités qui leur sont hiérarchiquement subordonnées ou égales, à l'effet d'agir en leur nom. La délégation de compétence revêt deux formes : la délégation de pouvoir et la délégation de signature.

PARAG II Les effets de l'acte administratif

Les effets de l'acte administratifs se rapportent à son entrée en vigueur, à son exécution et à sa fin.

A L'entrée en vigueur de l'acte

L'entrée en vigueur de l'acte, qui marque son point de départ, comporte trois modalités : la validité de l'acte, son opposabilité et sa non-rétroactivité.

Dès son émission (sa signature) par l'autorité compétente, l'acte devient aussitôt valide. Il existe juridiquement et est obligatoire.

L'opposabilité est l'application effective de l'acte aux administrés. L'acte ne leur est imposable que s'il a fait l'objet d'une publicité, c'est-à-dire qu'il a été porté à leur connaissance. De ce point de vue, la publicité constitue donc la condition de l'opposabilité. Il existe deux modalités de publicité de l'acte : la notification et la publication.

La non-rétroactivité signifie que l'acte administratif ne peut produire d'effet avant la date de sa signature. En d'autres termes, les règlements ne disposent que pour l'avenir.

B L'exécution de l'acte

Pour exécuter ses décisions, l'administration dispose de moyens exorbitants du droit commun, encore appelés privilèges. Ils sont au nombre de deux : le privilège du préalable et le privilège de l'exécution d'office.

Le privilège du préalable consiste dans la possibilité qu'a l'administration de prendre des décisions qui s'imposent immédiatement aux administrés sans s'adresser préalablement au juge. L'administré est tenu, dans un premier temps, de se conformer à ladite décision. Puis, de saisir dans un second temps le juge.

Le privilège de l'exécution d'office consiste pour l'administration à accomplir elle-même, par la contrainte, les actes d'exécution de la décision administrative.

C La fin de l'acte : le retrait

Il peut être mis fin à l'existence d'un acte administratif suivant deux modalités : l'abrogation et le retrait.

L'abrogation s'entend de la suppression de l'acte pour l'avenir ; tandis que le retrait est la suppression de l'acte avec tous les effets déjà accomplis.

SECTION II L'acte administratif bilatéral : le contrat

Le contrat s'appréhende comme un accord de volontés destiné à produire des effets de droits. Lorsque l'administration passe un contrat avec son cocontractant, on parle a priori de contrat administratif, étant donné que tous les contrats conclus par l'administration ne sont pas des contrats administratifs. Fort de cela, il importe d'identifier les contrats administratifs et de préciser leur régime juridique.

PARAG I L'identification des contrats administratifs

Le contrat est administratif soit par qualification légale soit par détermination jurisprudentielle.

A La qualification légale

C'est l'hypothèse dans laquelle la loi confère la qualification administrative à un contrat donné. Les principaux contrats administratifs par définition légale sont : les marchés de travaux publics, les contrats d'occupation du domaine public, les ventes domaniales, les contrats d'emprunt public, les contrats relatifs à l'exécution des travaux publics...

Il arrive que les textes soient silencieux sur la qualification du contrat. Dans ce cas, l'on a recours au juge pour préciser la nature du contrat.

B La détermination jurisprudentielle

Pour reconnaître au contrat le caractère administratif le juge retient deux critères tenant l'une à la qualité des parties au contrat (critère organique) et l'autre à son contenu (critère matériel).

1 Le critère organique

Suivant ce critère, pour qu'un contrat puisse revêtir le caractère administratif, il faut que l'une au moins des parties soit une personne publique ou son mandataire. Ce qui implique que, les contrats conclus entre des particuliers ou des personnes morales de droit privé, ne peuvent pas être administratifs, même si l'une des personnes est chargée d'une mission de service public.

2 Les critères matériels

Ces critères, du reste alternatifs, sont au nombre de trois. Soit le juge retient l'objet du contrat, soit il retient la présence de clauses exorbitantes de droit commun, soit il retient le régime exorbitant.

Suivant le critère relatif à l'objet, un contrat passé par une personne publique est reconnu administratif dès lors qu'il a pour objet de confier au cocontractant l'exécution même du service public.

A défaut de porter sur l'exécution du service public, le contrat peut être considéré comme administratif dès lors qu'il renferme des clauses exorbitantes de droit commun. Il s'agit de stipulations contractuelles qui ne se rencontrent pas en droit privé. Elles s'analysent, généralement, en de prérogatives de puissance publique reconnues à l'administration.

Quant au régime exorbitant, il s'entend du cadre juridique fixé par les lois et règlements et comportant pour les parties au contrat des droits et des obligations qui sont étrangers aux relations entre particuliers.

PARAG II Le régime juridique des contrats administratifs

Nous nous attarderons aux règles applicables aux procédés de passation du contrat et aux modalités de leur exécution.

A Les procédés de passation

Les procédés de passation du contrat sont au nombre de deux : l'appel d'offre et le gré à gré.

L'appel d'offre consiste pour l'administration à mettre en concurrence les candidats éventuels au marché et à attribuer le marché au soumissionnaire le mieux disant, c'est-à-dire l'offre la plus intéressante. Outre le prix, les éléments tels que les garanties professionnelles et financières, les qualités techniques, le délai d'exécution des prestations entrent en ligne de compte.

Le gré à gré consiste pour l'administration à engager, sans formalité, sans concurrence, des négociations avec une personne et lui attribue librement le marché.

B L'exécution du contrat administratif

Dans l'exécution du contrat administratif, l'administration dispose de prérogatives exorbitantes du droit commun, justifiées par l'intérêt général et plus spécialement par la nécessité du fonctionnement du service public. Mais en contrepartie son cocontractant dispose de quelques garanties, fondées sur le principe de l'équilibre financier du contrat.

1 Les prérogatives de l'administration

➤ Les pouvoirs de direction et de contrôle

L'administration a la possibilité, de façon permanente, de contrôler, de vérifier et diriger les opérations d'exécution du contrat. Elle peut même donner des ordres au cocontractant.

➤ **Le pouvoir de modification unilatérale**

L'administration peut modifier unilatéralement les clauses du contrat en imposant à son cocontractant des obligations nouvelles, différentes de celles initialement prévues dans le contrat.

➤ **Le pouvoir de résiliation unilatérale**

Pour les besoins du service public, l'administration peut résilier unilatéralement le contrat. Ce droit, qui lui est ainsi reconnu, est admis en dehors même de toute stipulation contractuelle. Il n'est pas fondé sur une faute commise par le cocontractant.

➤ **Le pouvoir de sanction**

En cas de manquement à ses obligations ; le cocontractant peut se voir infliger par l'administration des sanctions. Celles-ci peuvent être pécuniaires, coercitives ou résolutoires.

2 Les garanties du cocontractant

Ces garanties sont le droit au paiement du prix et les droits à indemnité.

➤ **Le droit au paiement du prix**

Le prix est soumis à deux principes : le principe de l'irrévocabilité et le principe du service fait.

Le principe de l'irrévocabilité signifie que l'administration ne peut, en principe, toucher au prix par modification unilatérale. Toutefois, le contrat peut prévoir lui-même des clauses d'indexation ou de modification.

Le principe du service fait signifie que le prix ne sera payé qu'après que le cocontractant ait exécuté sa prestation. Toutefois, l'administration a la possibilité de faire des paiements anticipés par le versement d'acomptes et d'avances au cocontractant.

➤ **Les droits à indemnité**

Les droits dont peut bénéficier le cocontractant ont des causes variables. On peut en distinguer deux, l'une générale consistant dans la responsabilité de l'administration (cas de la faute de l'administration et de la sanction du juge) et l'autre propre aux marchés des travaux publics. C'est l'exemple des indemnités pour sujétions imprévues, des indemnités pour travaux supplémentaires effectués spontanément par le cocontractant, à condition que les travaux soient indispensables.

3 L'influence des faits nouveaux dans l'exécution du contrat

Pour rétablir l'équilibre, le juge a élaboré trois théories à savoir la théorie du fait de prince, l'imprévision et la force majeure.

➤ **Le fait de prince**

Il y a fait du prince lorsque l'autorité contractante prend des mesures qui ont pour conséquence de rendre plus onéreuse l'exécution du contrat et en rompent ainsi l'équilibre financier.

Pour que la théorie puisse jouer les trois conditions suivantes doivent être remplies :

- *La mesure doit avoir été imprévisible au moment de la passation du contrat.
- *La mesure dont se plaint le cocontractant doit émaner de l'autorité contractante. Si elle émane d'une autorité autre que l'autorité contractante la théorie ne joue pas.
- *La mesure doit être particulière au cocontractant. Ainsi, les mesures de portée générale (lois et règlements) atteignant tous les citoyens et non le cocontractant seul, ne donnent pas lieu à application de la théorie.

Mais la théorie peut jouer lorsque la mesure de portée générale affecte un élément essentiel de contrat.

Lorsque ces conditions sont remplies, le cocontractant doit être indemnisé intégralement du préjudice subi.

➤ **L'imprévision**

Il y a imprévision lorsque des circonstances exceptionnelles, imprévisibles et étrangères à la volonté des parties surviennent et rendent plus onéreuses l'exécution du contrat. Ces faits nouveaux peuvent être d'ordre naturel ou d'ordre économique et politique : guerre, séisme violent, blocages des prix...

La théorie ne joue qu'à trois conditions se rapportant aux faits perturbateurs :

- *Les faits doivent avoir été imprévisibles ;
- *Les faits doivent être indépendants de la volonté des parties contractantes ;
- *Les faits doivent avoir bouleversé l'économie du contrat.

L'imprévision emporte des effets limités : l'indemnité d'imprévision n'est pas intégrale. Elle doit être demandée à l'autorité contractante, même si le bouleversement est imputable à une autre autorité. En plus elle est juste destinée à permettre au cocontractant de rétablir l'équilibre financier du contrat. Elle n'a pas pour objet de couvrir des déficits définitifs. Si le déficit devient définitif la théorie d'imprévision ne joue plus. On tombe alors dans un cas de force majeure et chaque partie contractante peut demander la résiliation du contrat.

➤ **La force majeure**

La force majeure est un événement imprévisible au moment de la passation des marchés, indépendant de la volonté des parties et qui rend impossible l'exécution dudit marché. Cette définition contient les trois conditions d'application de la force majeure :

- *L'évènement doit être imprévisible, c'est-à-dire qu'il ne pouvait raisonnablement être envisagé par le cocontractant au moment de la conclusion du contrat ;
- *L'évènement doit être indépendant de la volonté des parties.;

*L'évènement doit rendre absolument impossible l'exécution de la prestation.

La force majeure entraîne trois effets principaux :

*Elle est une cause d'exonération de la responsabilité contractuelle ; les parties se trouvent ainsi de ce fait libérées de leurs obligations et soustraites à l'application des clauses pénales.

*Elle peut ouvrir droit pour ses conséquences dommageables à une indemnisation du cocontractant.

*Elle entraîne la résiliation du contrat lorsque l'exécution de celui-ci est rendu définitivement impossible, à moins que les stipulations contractuelles garantissent le cocontractant contre le préjudice résultant de cette situation.

CHAPITRE V : LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

Tout comme en droit privé, en droit public l'administration doit réparer le préjudice qui lui est imputable. Le principe de la responsabilité de la puissance publique n'a cependant pas été toujours admis. C'est seulement en 1873 que le Tribunal des Conflits dans l'arrêt Blanco a affirmé le principe de la responsabilité administrative.

La responsabilité de l'administration est retenue tantôt sur la base d'une faute, tantôt en l'absence de toute faute.

SECTION I La responsabilité pour faute

PARAG I La notion de faute

A- Définition

La faute de service est celle qui est imputable à l'administration. Elle s'entend de tout manquement aux obligations de service. Ce manquement peut résulter soit du mauvais fonctionnement du service, soit de l'inertie du service (le service n'a pas fonctionné ou a fonctionné à retardement).

Commenté [DN1]: s

B- Les caractères de la faute de service

La faute de service est soit une faute simple, soit une faute lourde.

En principe, la responsabilité de l'administration est engagée sur la base d'une faute simple.

Mais, lorsque les services présentent des difficultés particulières de fonctionnement, cette responsabilité ne peut être engagée que sur la base d'une faute lourde, c'est-à-dire une faute d'une particulière gravité.

PARAG II Le partage de responsabilité

En principe, la faute de service engage la responsabilité de l'administration, et la faute personnelle celle de l'agent. Etant donné que l'agent est le même qui commet la faute de service et la faute personnelle, il y a lieu de faire la distinction entre les deux types de fautes.

A- La distinction faute personnelle faute de service

Il convient de noter que la distinction n'est pas toujours facile à établir. La faute de service est celle qui révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur. Alors que la faute personnelle est celle qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences. La faute personnelle de l'agent qui engage sa responsabilité personnelle est susceptible d'intervenir en dehors du service ou dans le service.

La faute personnelle commise en dehors du service peut être dépourvue de tout lien avec le service ou peut avoir un lien avec le service.

La faute personnelle commise dans le service ou faute détachable est celle qui est commise à l'occasion du service mais qui reste avant tout une faute personnelle. Plusieurs critères permettent de la déterminer : la poursuite d'un intérêt personnel, la mauvaise intention, et la faute lourde.

B- Les théories du cumul de responsabilité

Initialement, la faute de service engageait la responsabilité de l'administration sur le fondement du droit public et, la faute personnel de l'agent sur le fondement du droit privé. Pour faciliter l'indemnisation des victimes qui risquaient de s'adresser à des agents insolvables, il a été admis d'engager la responsabilité de l'administration même quand le dommage résulte d'une faute personnelle. On peut, précisément, engager la responsabilité de l'administration en cas de cumul de fautes, c'est-à-dire lorsque le dommage procède d'une faute de service et d'une faute personnelle, ou lorsqu'une faute personnelle a été commise avec les moyens du service ou dans le service.

Le cumul de responsabilité offre un droit d'option à la victime. Celui-ci a la possibilité de poursuivre soit l'administration, soit l'agent. Toujours est-il que la personne poursuivie doit assurer l'intégralité de la réparation qu'elle doit exercer une action récursoire contre celle qui n'a pas fait l'objet de poursuite.

SECTION II La responsabilité sans faute

Dans un certain nombre de cas, la responsabilité de l'administration peut être engagée sans que celle-ci ait commis de faute. Le régime de la responsabilité sans faute est favorable aux victimes, qui peuvent obtenir réparation dès lors qu'elles prouvent le lien de cause à effet entre l'activité administrative et le préjudice.

La responsabilité sans faute de l'administration intervient dans deux grandes hypothèses : lorsqu'il y a un risque créé par l'administration et lorsqu'il y a rupture de l'égalité devant les charges publiques.

PARAG I La responsabilité sans faute fondée sur le risque

Le dommage est le résultat de la réalisation d'un risque. Le principe de la responsabilité pour risque a été consacré depuis longtemps à l'égard des collaborateurs du service public ainsi qu'à l'égard des victimes des dommages des travaux publics. Mais elle est aujourd'hui étendue surtout aux dommages causés par les choses et activités dangereuses.

A Les dommages causés par les choses et les activités dangereuses

Il existe des choses dangereuses par elle-même et elles font courir des risques spéciaux aux voisins : **les explosifs et munitions** (dommages causés par l'explosion d'un dépôt de munitions) ; **les armes à feu** (l'utilisation par les forces de police d'armes à feu fait courir aux tiers étrangers des risques tels que le régime retenu est celui de la responsabilité sans faute) ; **les méthodes dangereuses** (les méthodes libérales de rééducation mises en œuvre par les institutions d'éducation ou de santé présentent des risques pour les voisins).

B La réparation des accidents subis par les collaborateurs de l'administration

Pour les agents permanents de l'administration victimes d'un accident au cours de leur service, le principe d'une responsabilité sans faute leur ait reconnu.

Pour les collaborateurs bénévoles de l'administration, en cas de dommage subis du fait du risque que lui a fait courir sa participation à un service public, ils bénéficient d'une responsabilité sans faute.

C Les dommages de travaux publics causés aux tiers

Il y a responsabilité sans faute fondée sur le risque en cas de dommages de travaux publics subis par des tiers.

Dans ce cas, la personne publique ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité en démontrant l'absence de faute. Seules la faute de la victime ou la force majeure sont susceptibles d'atténuer ou de faire disparaître sa responsabilité.

PARAG II La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques

La rupture de l'égalité devant les charges publiques engage la responsabilité sans faute dans un nombre de cas.

A La responsabilité du fait des décisions administratives

Un acte administratif légalement pris peut entraîner la responsabilité de l'administration s'il a pour effet d'entraîner au détriment d'une personne, un préjudice spécial et anormal d'une certaine gravité.

En cas d'inexécution non fautive des décisions de justice, la responsabilité de l'administration peut être engagée. C'est lorsque l'administration refuse le concours de la force publique en vue de faire exécuter une décision de justice.

En cas d'abstention régulière de l'administration de prendre une décision d'utiliser ses pouvoirs pour des raisons tenant à l'intérêt général ou aux nécessités de l'ordre public, sa responsabilité peut être engagée sans faute lorsqu'un particulier se plaint d'avoir subi un dommage anormal et spécial.

B La responsabilité de l'administration du fait d'activités non administratives

La responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement d'une responsabilité sans faute du fait d'activités non administratives. Il s'agit essentiellement de la responsabilité du fait des lois et de la responsabilité du fait des conventions internationales.

Le principe de la responsabilité de l'Etat du fait des lois a été longtemps écarté. Mais cette théorie a été abandonnée. Désormais la responsabilité peut être engagée du fait des lois comme du fait des conventions internationales. Cette responsabilité, lorsqu'elle est susceptible d'être mise en jeu, repose sur le principe de l'égalité devant les charges publiques.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- 1-DEGNI-SEGUI (René), Droit administratif général**
- 2-KOBO Pierre Claver, Droit administratif**
- 3-LATH Yédoh Sébastien, Droit administratif**
- 4-TIEBLE Yves Didier, Droit administratif**
- 5. YAO Diassé Basile, Droit administratif, ABC**