

(28/02)

Les moyens juridiques de l'ADMIN

L'Admin dispose de moyens = d'abord d'ordre matériel => en personnel (fonctionnaires, etc. => font objet nv code général de la fonction publique), des moyens matériels, etc.

L'Admin, pr assurer ses finalités disposent de moyen juridique. Comme toute personne juridique => possibilité de prendre des actes juridiques !

=> la singularité la plus signifiante de ces moyens de l'ADMIN => rôle des actes admin unilatéraux ! Ils jouent un très grand rôle en DA sur un fondement très singulier.

L'acte juridique est une manifestation de volonté ayant pour objet de produire des effets juridiques. Par un contrat, on s'engage à certaines choses.

La notion d'acte juridique se distingue de la notion de fait juridique (un accident de vélo, etc. => pas forcément volontaire). Les deux ont des effets juridiques mais ces effets ne sont que la conséquence que l'effet induit de l'effet juridique et pas l'objet même de fait juridique.

Ces actes juridiques sont de 2 sortes :

- Les actes unilatéraux => singularité ? émane d'une volonté unique !
- Les actes conventionnels => le contrat par exemple découle d'une pluralité de volonté !

L'ADMIN, peu importe les droits subjectifs qu'elle peut faire naître au profit des personnes avec qui elle est en relation, elle devrait toujours faire primer l'intérêt général. Quitte à affecter les droits subjectifs qui naissent des actes pris ou passés par l'ADMIN. Cette conception d'abord politique né de l'idée de contrat social.

L'acte administratif unilatéral

Non seulement l'ADMIN peut accorder des droits aux destinataires de ces actes mais elle peut aussi leur assigner des obligations. C'est bien là la différence fondamentale entre cet acte en droit privé et en droit public.

Dans les rapports privés, rapport d'égalité entre individu les relations juridiques sont d'abord des relations contractuelles. Dans les rapports publics, dans le cadre d'une mission d'intérêt général de l'Admin face aux intérêts privé il y a prédominance de l'intérêt général.

La différence avec le droit public est d'une autre nature. En DPv, il y a aussi des actes unilatéraux qui créent des obligations à l'égard des destinataires : on pense à une association qui peut exclure des membres alors que c'est bien un rapport de droit privé. Si un individu travail dans une entreprise privé, il fera l'objet d'un pouvoir d'autorité de la part du chef de l'entreprise.

L'acte unilatéral, dans sa capacité à créer des obligations est rattaché à l'idée d'I°. En demandant à adhérer à l'association, l'individu consent à être soumis à ces actes. C'est bien là la différence fondamentale entre le DPv et le DPc.

Le DPc est beaucoup plus large dès lors qu'on est par exemple étudiant, citoyen, etc.

En DPc, Il n'y a pas de base contractuelle pour créer de droits. Ces droits sont intrinsèques à la nature même de la personne publique.

NOTION JURIDIQUE => de quoi on parle

REGIME JURIDIQUE => pq on en parle

LA NOTION D'ACTE ADMIN UNILATERAL

L'acte admin unilatéral est un acte qui fait grief. Sur le terrain de la compétence juridictionnel, l'acte admin unilatéral est bien un acte admin.

Un acte faisant grief

Il y a trois grandes catégories d'actes :

- Les décisions qui produisent directement des effets de droit

Acte admin qui modifie l'ordonnance juridique (l'état du droit => qui change après un acte) => un décret ou un arrêté de police par exemple. Mais ça va plus loin. On peut aussi citer les actes qui maintiennent l'ordonnance juridique (un acte qui va refuser une demande, un refus à une demande d'autorisation).

- Les actes d'orientation des comportements

Les actes adoptés par l'ADMIN dans le cadre de la direction de ses services admin (les instructions, circulaires, etc.) ou des actes d'intervention du service public (sof law, directive, etc.). La position du juge va évoluer parce que les recours à ces actes est devenu de plus en plus important. Donc, si le juge ne contrôlait pas cela il laissait une marge trop importante à l'admin (effets politiques, éco, etc.).

L'évolution s'est faite dans des secteurs de l'éco régulée => a été créé des autorité de régulation qui emploient massivement des techniques de droits souples pr orienter par des décisions individuelles ou par des actes d'orientations (directives, communiqués de presse).

(Arrêt de principe, 21 mars 2016 *Société Fairvesta* => communiqué de presse de l'AMF où elle attirait l'attention des investisseurs sur le fait que la communication devait être positif pr minorer les risques d'un I. Les juges ont considéré que l'acte n'a pas modifié l'ordonnancement juridique mais a néanmoins susceptible d'être traité comme un acte admin unilatérale et peut faire objet recours pr excès de pouvoir prcq susceptible d'avoir effet notable sur les 1/3 autres qui détermine le droit au recours pr le juge)

(Arrêt du 19 juillet 2019, *arrêt LePen* => HATVP => observation sur la déclaration d patrimoine d'un élu et certaines réserves concernant ce patrimoine. Le CE saisi par le parlementaire va juger que cet avis de la HATVP est un acte admin unilatéral prcq effet qu'il peut exercer une influence sur électeurs, individus, etc.)

Arrêt du 12 juin 2020, *Arrêt Gisti* => circulaire du ministère de l'Intérieur

Jurisprudence mise en œuvre par le CE et permet d'appréhender une série d'acte comme le communiqué de presse d'un ministère = comme acte admin unilatéral car effet notable sur les droits ou la situation des 1/3.

- Acte ayant un caractère confirmatif ou préparatoire d'une décision

Ces actes ne sont pas des actes admin unilatéraux prcq pas d'impact sur la situation de leur destinataire ou alors ces effets existent déjà par d'autres actes. Son application est loin d'être évidente. A partir de quand un acte est préparatoire ou autonome en lui-même ? (Exemple : copie d'examen en 2^e année font l'objet d'une publication des notes. Puis aura délibération du jury. Si on est en 4^e année et revoit copie avec mauvaise note et veut faire recours. La note mise sur la copie c'est acte préparatoire à une décision ou c'est une décision en soit ?)

Décision confirmative qui confirme décision déjà prise, ne peut pas faire l'objet d'un REP. Si se passe bcp de temps entre les deux...qq'chose de l'ordre de la temporalité plus que de la nature des choses.

Les catégories d'actes faisant grief

- En fonction de la forme de l'acte

Distinction la plus classique est fondée sur l'auteur de l'acte => distinguer au sein des actes admin unilatéraux =>

- Décret => admin Admin pris soit par le Pdnt de la Rep soit par le 1^{er} ministre (Art. 15-22 de la C^o) => seul autorité ADMIN pouvant prendre des décrets
- Pr autres autorités (ministres, préfets, maires, Pdnt Régions, etc.) => on parle d'arrêtés !

- Délibération => actes unilatéraux pris par un organe délibérant => pas un contrat prcq même si pluralité de personne => une volonté, conséquence unique et non plurielle !

Au sein des actes ADMIN => actes express (= formalisation par son auteur => rédaction => mail ou arrêté par leur contenu peuvent être un acte admin à caractère décisoire) vs décision implicite (résulte du silence gardé par l'ADMIN sur demande de l'administré).

Le silence gardé par l'ADMIN pendant 2 mois vaut acceptation de la demande. Effet positif du silence de l'ADMIN. Mais ce silence est condition de bcp d'élément (bcp de principes qui dérogent). La principale exception de cette hypothèse c'est la réclamation préalable d'un contentieux !

- En fonction du contenu de l'acte

On peut distinguer les actes réglementaires, individuels et les décisions d'espèces. Cette distinction est importante prcq elle détermine un régime juridique différent. L'acte réglementaire est publié là où la décision individuelle fait l'objet d'une notification à son destinataire.

- Actes réglementaire Portée générale et impersonnelle => concerne ttes personnes qui se trouvent dans la situation de l'acte en cause. Ce pouvoir réglementaire n'est pas détenu par toute autorité ADMIN.
- Actes individuels => identifie son destinataire unique => décision d'un conseil de discipline d'exclusion (là identifie 1 personne). Délibération d'un jury d'examen prcq destinataire unique
=> mise en œuvre de l'ordre juridique réglementaire.
- Les décisions d'espèces => actes mixtes qui procèdent à une logique à la fois réglementaire et individuel => acte qui s'applique à ttes personnes non-identifiées mais concernés par une opération particulière qui elle est identifiée. (Exemple => déclaration d'utilité publique dans la procédure d'expropriation => vise une opération déterminée .

Un acte à caractère administratif

La définition d'un acte admin = complexe => le DA tjs refusé de définir ses notions par un critère organique. Faut tjs la combiner avec notion matérielle
Tous les actes de l'admin ne sont pas des actes admin !

Acte admin, acte lié à une fonction ADMIN => lien avec le S public

- Acte pris par des autorités ADMIN

Présomption qui veut qu'un acte pris par une autorité admin est en principe un act ADMIN. Cette présomption d'administrativité des actes de l'ADMIN => jurisprudence par un arrêt du

6 décembre 1907, *Compagnies des Chemins de Fer de l'Est* => question des décrets-lois => le Parlement ayant du mal à légiférer dans certains domaines délégué une partie de sa compétence au gouv qui prenait des décret-loi => ces actes sont pris par une autorité admin mais pris dans le cadre du législateur ! => question théorique et pratique => si c'est acte admin ou législatif (pas de primauté de la C°, etc.) , pas le même contrôle => permet échapper contrôle juridictionnel => DONC CE décide que ces décret-loi sont bien des actes admin et sont donc susceptible d'un REP).

Question resurgit pr les ordonnances de l'article 38 de la C° => mécanisme permet au Parlement de confier au gouv l'exercice d'un champ de compétence deter pendant une certaine période. Le mécanisme C°nL => pendant certN période, gouv peut prendre ces ordonnances. Après cela, gouv doit déposer devant Parlement une loi de ratification. Mais l'article 38 n'impose pas au Parlement d'adopter la loi de ratification. Peut très bien ne jamais être ratifié donc inscrit à l'ordre du jour). Utilisation exponentielle de ce mécanisme plus en plus recours pr adopter des nouvelles dispositions législatives => induit la question de qui contrôle.

Depuis 2008, la C° a été réforme (la QPC) qui permet de contrôler si les dispositions législatives méconnaissent ou non les droits et libertés des gouvernés => partage compétence entre le juge C°nL et le juge ADMIN (REP vs QPC).

Si invoque inC°iT d'une loi => juge C°NL

Si invoque inc°iT d'un acte ADMIN dans cadre REP => juge ADMIN

3 périodes :

- Pendant la période d'habilitation où le gouv est autorisé à prendre par ordonnance des mesures, les ordonnances sont des actes ADMIN ! Donc peut être soumise à une REP
- Quand cette période finie => quand projet de ratification est déposé et adopté (donc inscrit à l'ordre du jour) par le parlement => cette appropriation transforme les dispositions en dispositions législatives ordinaires (des lois !). Mais dans la pratique, ratification de ces ordonnances très rares ! => en pratique l'essentiel, c'est la 3^e situation
- Quel est la nature juridique des ordonnances entre fin période d'habilitation et le moment où est expressément ratifié ?
 - Pendant longtemps, en appliquant la jurisprudence Chemin de fer de l'Est, ordonnance tant que pas ratifié était des actes admin donc pouvait faire l'objet d'un REP
 - Réaction du ConsCons => voit que de plus en plus législation sont prises par ordonnances or peut pas les contrôler prcq actes admin tant que pas ratifiés
 - DONC ConsCons, dans décision 28 mai 2020 => juger que pr lui à l'expiration du délai d'habilitation, l'ordonnance devient une disposition législative et donc n'est plus une disposition administrative !
 - CE maintien sa jurisprudence traditionnelle => (dialogue des juges...compliqué...Le CE est embarrassé => tt le monde doit avoir raison dans cette affaire, porte de sortié à tt le monde) => arrêt d'Assemblé, 16 décembre 2020 Fédération CFTD Finances => le CE va

juger que les ordonnances sont bien actes admin donc tjs susceptible d'un REP (jurisprudence du CE ne remet pas ça en cause) mais les dispositions de ces ordonnances si dans le cadre du REP elles sont contestés comme méconnaissances des droits et libertés garanties par la C^o => là le juge admin doit raisonner comme en QPC => donc faut considérer au sens de ce moyen que l'ordonnance a valeur législative !

- D'un pt de vue théorique => compliqué => dit qu'une même disposition est un acte admin pouvant faire l'objet d'un REP tout en étant un acte législatif pouvant être soumis à QPC.

Actes pris par l'ADMIN qui ne sont pas des actes ADMIN ! => cette exclusion peut tenir à des hypothèses de gestion pv de la fonction ADMIN

- Prcq ne sont pas rattachés à une fonction ADMIN au sens de fonction publique exécutive => concerne par exemple les actes de gouvernements, actes pris par l'ADMIN qui entre dans le cadre d'une participation de l'ADMIN à une fonction juridictionnelle => ADMIN qui porte plainte => pas acte admin unilatéral susceptible d'un REP => **acte non détachable des fonctions législatives !**
- Admin peut relever gestion pv en partie soumise au DPv => quand personne publique exerce un service public industriel et commercial par exemple !

- Acte admin pris par une personne PV

Vite admettre que des actes pris par une personne privé (physique ou morale) peuvent dans certaines circonstances être des actes ADMIN unilatéraux ! Pour justifier cette situation, faut pouvoir matériellement rattacher l'acte à l'exercice d'une fonction admin.

Remonte arrêt CE, 31 juillet 1942, *Arrêt Monpeurt* => organisme pr piloter un secteur éco => cette structure = personne morale de DPv et prenait des décisions => le CE a décidé que la mission en cause, l'acte pris est un acte admin (rattraper la fin)

Critère rattachement d'une fonction ADMIN => lien avec la fonction admin varie selon si le Service est un SPA ou SPIC !

Quand la personne pv exerce un SPA, la présence acte admin unilatéraux plus fréquente que quand la personne exerce un SPIC

- SPA => personne privé peut édicter un acte admin réglementaire ou individuel dès lors que ces actes se rattachent à l'organisation ou au fonctionnement du SPA et comporte l'exercice de prérogative de puissance publique => concerne bcp de situation => fédération sportive

Acte admin unilatéral = acte susceptible d'avoir des effets notables sur des personnes autres que les seuls agents chargés de son exécution et pris par une personne morale de DPc, voire par une personne privé, agissant dans l'exercice d'une fonction ADMIN.

