

# LES DECISIONS ADMINISTRATIVES

## I- CARACTERES GENERAUX DES DECISIONS ADM :

### a- Actes administratifs ne constituant pas décision

1- un certain nombre d'actes administratifs unilatéraux ne constituent pas des décisions, parce que leurs auteurs, en les prenant, n'ont pas entendu modifier les situations juridiques existantes. Relève de ce groupe :

- les actes purement déclaratifs ; c'est le cas des vœux émis par une assemblée délibérante ;

- les actes qui précèdent et préparent la décision (les avis préalables).

- la notification de la décision individuelle à son destinataire.

### a-1- circulaires et instructions de service :

Il s'agit là des communications par lesquelles un supérieur hiérarchique fait connaître à ses subordonnés ses intentions sur un point relatif à l'exécution de service ou à l'interprétation d'une loi ou d'un règlement. Toutefois, il arrive que, dans la forme de la circulaire, le ministre ait entendu modifier la situation des administrés ; Dans ce cas, le conseil d'Etat français n'hésite pas à déceler, dans la circulaire, une véritable décision réglementaire, contre laquelle il déclare recevable le recours pour excès de pouvoir.

### a-2- directives :

Il s'agit de dispositions par lesquelles une autorité, investie d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice lui impose, en principe, l'examen des situations individuelles auxquelles il s'applique, fait connaître les critères généraux auxquels elle entend subordonner ses décisions. Par exemple, le ministre indique les conditions auxquelles il accordera, en principe, telle subvention économique, mais en se réservant la possibilité de l'accorder à telle entreprise qui ne répondrait pas à ces conditions si l'intérêt général lui semble le justifier. Le juge refuse de voir, dans la directive une décision proprement dite.

### b- la décision exécutoire, décision administrative :

**b.1- Du point de vue organique**, le caractère administratif de la décision exécutoire tient essentiellement à la qualité de l'organe dont elle émane : seules,

en principe, les autorités administratives détentrices de la puissance publique, peuvent prendre des décisions exécutoires.

**b.2- du point de vue matériel,** et par exception à la règle précédente, certaines personnes privées ont reçu le même pouvoir pour l'exercice de la mission de service public qui leur est confiée. Cette prérogative, accordée, dans un premier temps, aux ordres professionnels, a été étendue à des associations ou à des sociétés gérant des services publics administratifs puis à des sociétés gérant des EPIC.

### **c- les diverses catégories de décisions exécutoires :**

Le critère essentiel pour différencier les décisions exécutoires est le critère matériel, c'est-à-dire la nature des modifications qu'elles introduisent dans l'ordre juridique.

**c.1-** la distinction la plus importante est entre les décisions réglementaires, qui posent une règle générale et les décisions non réglementaires, qui statuent soit pour une personne nommément désignée (actes individuels ; par exemple nomination d'un fonctionnaire), soit pour un cas d'espèce ( actes particuliers : par exemple déclaration d'utilité publique ou dissolution d'un conseil municipal).

**c.2-** les décisions peuvent créer une situation nouvelle, modifier une situation existante, ou y mettre fin.

**c.3-** les décisions qui créent au profit des particuliers, des droits, ou des facultés (collation d'un grade universitaire), ou celles qui leur imposent des obligations ou celles qui confèrent un statut.

**c.4-** les décisions prises, non à l'initiative de leur auteur, mais à la suite d'une demande présentée par un administré (délivrance d'un permis de construire ).

**c.5-** la décision, normalement expresse, peut aussi être tacite lorsque la loi attache au silence gardé pendant un certain temps par l'administration saisie d'une demande le sens d'un refus ou, plus rarement, d'une acceptation.

## **II- ELABORATION DES DECISIONS ADM :**

En élaborant de telles décisions, l'administration doit respecter trois règles essentielles qui constituent le fondement même de la légalité : la règle de hiérarchie des actes adm, la règle de compétence et la règle de procédure.

### **a)- la hiérarchie des actes adm :**

Selon **Kelsen**, l'idée fondamentale à retenir ici, est que les différentes normes constitutives de l'ordonnement juridique s'échelonnent selon une série de degrés hiérarchisés, selon une sorte de pyramide où chaque acte juridique doit, d'une part, être conforme à l'acte supérieur et, d'autre part, être respecté par l'acte inférieur.

Les actes adm s'insèrent dans cette hiérarchie juridique où la constitution puis la loi représentent les normes supérieures. C'est de la constitution et de la loi que découlent tous les actes administratifs notamment le décret qui doit leur être conforme. La hiérarchie des actes correspond à la hiérarchie des organes de l'adm et chaque organe tire sa compétence de la loi qui détermine les règles à respecter.

### **b- la règle de compétence :**

Un acte adm déterminé ne peut être pris par n'importe quelle autorité adm. Chaque autorité possède la compétence pour décider à propos d'une matière donnée ou dans un secteur géographique donné ; si elle sort des limites fixés, l'acte serait entaché du vice d'incompétence et serait annulé si le juge en est saisi. Pour savoir si ces règles de compétence sont respectées, il convient de répondre à un certain nombre de questions.

#### ***b.1- l'autorité adm est-elle personnellement compétente pour décider ?***

L'autorité titulaire d'une compétence doit agir personnellement, sous réserve des cas de suppléances ou de délégation de compétence.

1- *le principe* est que la compétence est personnelle. Cela veut dire que l'agent chargé de prendre une décision doit agir lui-même, personnellement.

2- *la suppléance* apparaît quand **la loi prévoit** que lorsqu'un agent adm déterminé est absent ou empêché, il sera remplacé dans l'exercice de ses fonctions par un autre agent. Donc, pour que la suppléance joue, il faut deux conditions : qu'elle ait été prévue par un texte ; que l'autorité compétente soit dans l'impossibilité d'agir elle-même pour une raison quelconque.

3- *la délégation* **permet à une autorité** de confier, si elle l'estime utile, à un agent déterminé une ou plusieurs de ses attributions. Elle se distingue de la suppléance pour les raisons suivantes : il n'est pas nécessaire que l'agent qui délègue soit absent ou empêché comme pour la suppléance ; la suppléance joue automatiquement dès lors que les conditions prévues par les textes sont réunies ; tandis que la délégation n'intervient que par la volonté de l'autorité délégante ;

le suppléant remplace le titulaire suppléé dans toutes ses fonctions, tandis que le bénéficiaire d'une délégation n'est investi que d'une partie des attributions de l'autorité délégante.

Les effets sont différents selon qu'il s'agit d'une délégation de *compétence* ou d'une délégation de *signature*.

- lorsqu'une autorité consent une délégation de compétence, elle se trouve dessaisie pendant toute la durée de la délégation ; elle ne peut plus exercer sa compétence dans le domaine délégué. Si l'autorité délégante veut retrouver sa compétence, elle doit mettre fin à la délégation accordée à ses subordonnés. En revanche, la délégation de signature n'implique pas un tel dessaisissement et, à tout moment, le déléguant peut évoquer les affaires et les régler aux lieux et place du délégué.

- la délégation de compétence est consentie d'autorité à autorité (abstraitement), si le titulaire change, la délégation subsiste ; par contre la délégation de signature est personnelle ; elle se fait en considération du déléguant et du délégué, et s'il se produit un changement dans la personne de l'un ou de l'autre, la délégation tombe.

- lorsqu'il y a délégation de compétence, le délégué (ou bénéficiaire) est l'auteur réel des décisions prises ;

- lorsqu'il y a délégation de signature, le bénéficiaire n'est pas considéré comme l'auteur réel de l'acte qui demeure de l'autorité délégante.

4- il existe aussi une autre procédure, *l'intérim* qui permet le remplacement provisoire du titulaire d'une fonction soit pendant son absence, soit entre le moment où un titulaire a cessé ses fonctions et celui où un successeur est nommé. L'intérimaire exerce tous les pouvoirs attachés à la fonction et cesse de les exercer dès que le titulaire prend ou reprend ses fonctions.

### ***b.2- l'autorité est- elle matériellement compétente :***

Cela revient à se demander si une décision administrative donnée relève bien du domaine de compétence de l'autorité dont elle émane.

### ***b.3- l'autorité est-elle territorialement compétente :***

Une autorité adm peut être personnellement compétente pour agir, mais ne pas l'être territorialement. Dès lors, sa décision n'est pas régulière. Ainsi, un maire a personnellement le pouvoir de réglementer le stationnement, mais uniquement

dans les limites de sa commune ; si son règlement excède ce cadre, il serait entaché du vice d'incompétence.

***b.4- l'autorité détient –elle une compétence discrétionnaire ou une compétence liée ?***

#### **d- la procédure d'élaboration de la décision exécutoire :**

Les formalités qui s'imposent aux diverses autorités en vertu des textes ou de la jurisprudence varient considérablement selon la décision envisagée : consultations obligatoires d'organismes divers, concertation entre les administrations concernées, parfois enquêtes auprès des intéressés, autant de procédés qui tendent, soit à assurer la qualité de la décision, soit à donner des garanties aux particulier. L'ensemble de ces règles de forme et de procédure constitue ce que l'on appelle la procédure adm non contentieuse dont la violation, qualifiée vice de forme, peut être sanctionnée par le juge. Parmi ces formalités l'on cite :

- la règle du parallélisme des formes ;
- la procédure consultative ;
- le respect des droits de la défense.

### **III- LA FORME DES DECISIONS ADM :**

**1-La décision administrative n'est pas assujettie à une forme déterminée.**

Chaque autorité doit observer celles qui lui sont prescrites de façon générale ; ainsi, les décisions du président de la République et du premier Ministre prennent la forme de décret, celles des ministres, des préfets et des maires la forme de l'arrêté, celles des assemblées, la forme de délibération.

La décision peut, sauf disposition contraire, être prise en dehors de toute forme, par un écrit ordinaire ou même verbalement. Il y a décision exécutoire dès que l'autorité compétente a manifesté de façon non équivoque sa volonté de produire un certain effet juridique.

La décision peut d'ailleurs être purement tacite ; ainsi le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut **décision de rejet**.

#### **2- l'obligation de motiver :**

- contrairement à la décision du juge qui comporte obligatoirement l'énoncé des motifs qui la fondent, l'administration, elle, n'était

pas tenue de motiver les siennes, sauf dans les rares cas où les textes en disposent autrement. Le conseil d'Etat français avait toujours interprété ces textes comme des exceptions à la règle de la non motivation des décisions adm. Ainsi, réservait-il au juge la possibilité s'il l'estimait nécessaire, de demander à l'auteur d'un acte attaqué de lui en révéler les motifs.

- La loi est intervenue par la suite pour mettre fin à cette prérogative abusive qui aggravait le caractère autoritaire de la décision exécutoire, dans le cas où il s'avérerait particulièrement choquante. Ainsi, l'obligation de mentionner dans le corps de la décision « **les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement** », s'applique désormais :
  - à toutes les décisions individuelles défavorables, telles que les mesures de police ou restrictives des libertés, sanctions, retrait ou abrogation d'une décision créatrice de droit, etc.
  - aux décisions individuelles contenant dérogation à une règle générale.

Dans tous ces cas, la non- motivation entraîne l'illégalité de la décision **pour vice de forme**. Il n'en va autrement que lorsqu'un secret protégé par la loi (défense nationale) interdit la révélation des motifs, lorsque l'extrême urgence y fait obstacle, ou encore lorsqu'il s'agit d'une décision implicite résultant du silence de l'administration. Mais, dans ces deux derniers cas l'auteur de la décision doit, sur demande de l'intéressé, lui en faire connaître les motifs dans le mois.

#### **IV- EFFETS DE LA DECISION EXECUTOIRE :**

C'est dans ces effets que la décision exécutoire porte le plus nettement la marque de la puissance publique : *elle modifie unilatéralement la situation juridique qu'elle vise*. L'administration dispose en outre, pour traduire dans les faits le nouvel ordre juridique ainsi créé, (c'est-à-dire pour exécuter la décision), de prérogatives exorbitantes de droit commun. Mais Ces effets sont enfermés dans une certaine durée.

##### **A- la décision exécutoire modifie l'ordre juridique :**

**Le privilège du préalable :** la décision exécutoire bénéficie, avant toute vérification par le juge, d'une *présomption de conformité au droit*. Il en découle un certain nombre de conséquences.

- l'affirmation de la situation juridique nouvelle crée immédiatement cette situation. Le particulier visé par la décision se trouve, dès qu'elle est intervenue, titulaire du droit ou de l'obligation qu'elle a entendu établir : il est créancier, ou débiteur, tenu de faire ou de ne pas faire, investi d'un statut nouveau, etc
- le particulier peut faire tomber la *présomption de légalité* qui autorise cet effet en faisant, devant le juge, la preuve de la non-conformité de la décision au droit, normalement par le recours pour excès de pouvoir ;
- Mais, d'une part, le recours n'est pas *suspensif* : sauf si le juge saisi, ordonne le sursis à l'exécution de la décision, elle entraîne son plein effet jusqu'au moment où son illégalité, constatée par le juge, entraîne l'annulation ; d'autre part, l'administration est, à l'égard du recours, en situation de **défenderesse** : il appartient au particulier de faire la preuve de l'illégalité.

Dans ce cadre le doyen VEDEL utilise l'expression « **autorité de chose décidée** » par analogie avec « **autorité de chose jugée** »

### **B- l'exécution de la décision exécutoire :**

La décision prise, il reste à l'exécuter, c'est-à-dire à traduire dans les faits la situation juridique créée. De ce point de vue, il faut distinguer plusieurs situations de fait.

- l'exécution incombe, en totalité ou en partie, à l'administration elle-même. Dans ce cas, elle est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires : par exemple, versement de la subvention que la décision a accordée, cessation du paiement du traitement d'un fonctionnaire après décision de révocation etc.
- La décision a accordé au particulier un droit ou une faculté (autorisation d'occuper une parcelle du domaine public, permis de construire, permis de chasse) ; dans ce cas, c'est au particulier qu'il appartient d'user de son droit, l'administration étant seulement tenue de n'y pas mettre obstacle.

- La décision met à la charge d'un particulier une obligation. C'est le problème le plus difficile ; car le particulier pourrait faire échec à l'exécution qui dépend de lui. Comment l'administration peut-elle le contraindre à l'obéissance.

### **L'exécution des obligations par les particuliers :**

le principe fondamental qui découle de la présomption de légalité, est que le particulier est tenu d'exécuter ; l'administration n'a jamais besoin, pour l'y contraindre, de se faire délivrer par le juge un titre exécutoire, comme le font les particuliers entre eux. C'est ce caractère qui met en relief le terme même de décision exécutoire.

Normalement, l'administration compte, pour vaincre les désobéissances éventuelles, **sur la crainte de la sanction pénale**. Le particulier s'il refuse d'exécuter, est traduit devant le juge répressif, qui le condamne à la peine prévue par le code pénal ou les textes particuliers.

A coté de la sanction pénale, l'administration peut prévoir des sanctions de caractère administratif (retrait des cartes professionnelles obligatoires dans certaines professions organisées, sanctionnant le manquement aux obligations imposées par l'administration aux professionnels, retrait du permis de conduire par décision du préfet).

Il peut arriver que la crainte ou même l'application des sanctions pénales ou administratives ne suffisent pas à entraîner l'obéissance du particulier, soit qu'aucun texte n'ait édicté de telles sanctions à l'égard d'une certaine catégorie de décision, soit que l'urgence ne permette pas d'attendre le jeu de répression pénale, et exige une exécution immédiate. Dans ces cas, l'administration dispose d'une arme particulièrement énergique : elle peut mettre la contrainte au service de l'exécution. L'administration se substituera alors au particulier défaillant et exécutera d'office (enlèvement d'une voiture en stationnement irrégulier sur la voie publique), comme elle pourra user, contre le contrevenant, de la contrainte matérielle : c'est alors l'exécution forcée proprement dite.

### **Conditions du recours à la contrainte :**

La décision à exécuter doit avoir sa base dans un texte de portée générale.

**1-**L'administration doit se heurter à une résistance active ou passive : sinon, le recours à la contrainte serait une vexation inutile.



2-La résistance ne peut être vaincue par d'autres moyens, soit que les textes ne prévoient pas de sanctions pénales, soit que les sanctions déjà mises en œuvre soient restés inefficaces.

**3-L'urgence** remplace, à elle seule les conditions précédentes : elle autorise toujours l'exécution d'office ou forcée, même sans résistance à vaincre et sans recours préalable à la sanction pénale. Elle autorise même l'administration à agir d'office sans avoir, au préalable pris une décision exécutoire qui se serait heurtée à la désobéissance du particulier (saisie d'un journal ou **lacération** d'affiches, jugés dangereux pour l'ordre public : l'administration procède à ces opérations sans avoir, au préalable, donné ordre aux intéressés de retirer le journal ou détruire les affiches.

En toute hypothèse, et même dans le cas précédent, les mesures ne doivent pas dépasser le but recherché.

### **C- Durée des effets de la décision exécutoire :**

#### **L'entrée en vigueur de la décision exécutoire :**

1- la décision produit son effet sitôt qu'elle est prise ; l'administration est, dès ce moment tenue de s'y conformer en ce qui la concerne. Mais elle ne peut l'opposer aux particuliers que lorsqu'ils ont été mis à même de la connaître. La publicité prend des formes diverses (publication JORA, bulletin administratif, par affiche ou dans la presse pour les décisions réglementaires, ou notification aux intéressés pour les actes individuelles.

2-L'acte ne produit effet que pour l'avenir : c'est la règle de la non rétroactivité des actes administratifs dont le conseil d'Etat a fait un principe général de droit. L'administration ne peut faire remonter l'effet de son acte au-delà de la date à laquelle il intervient que lorsque la loi l'y a autorisée expressément.

La règle de non rétroactivité doit cependant être mise en échec lorsqu'un acte est **annulé** par le juge à la suite d'un recours pour excès de pouvoir : dans ce cas, l'exécution du jugement oblige parfois l'administration, tenue de rétablir la situation comme si l'acte annulée n'était jamais intervenu, à prendre, pour ce faire, des décisions rétroactives.

#### **La fin des effets de la décision :**

1-une décision peut fixer elle-même la durée de son application de façon explicite (par ex, autorisation accordée pour un an) ; dans ce cas, ses effets cessent *ipso facto*, selon ses propres dispositions.

Au cas contraire, qui est le plus fréquent, il est de principe que la décision s'applique sans limitation de durée, sauf annulation par le juge ou par le supérieur hiérarchique en cas de recours, jusqu'à ce que son auteur décide d'y mettre fin.

2-A cette fin il peut agir : - par *l'abrogation*, il entend faire disparaître la décision pour l'avenir, soit en la remplaçant par une décision différente (dans ce cas, l'abrogation peut être tacite et résulter de la contrariété entre l'ancienne et la nouvelle décision), soit en la supprimant purement et simplement. Par *le retrait*, l'administration **rapporte** la décision de façon rétroactive, à compter du jour où elle est intervenue : elle entend faire disparaître totalement les effets, comme peut le faire le juge qui annule une décision sur recours pour excès de pouvoir.

4-Ni l'abrogation, ni le retrait, ne sont entièrement discrétionnaires. Si l'administration pouvait en toute liberté mettre fin, à tout moment, aux situations qu'elle a créées, les particuliers seraient privés de la sécurité nécessaire à toute vie sociale. A l'inverse, on ne concevrait pas une administration liée à perpétuité par ses décisions : l'intérêt général exige une adaptation constante à des réalités qui changent.

### **Les conditions de l'abrogation et du retrait :**

1-l'abrogation est relativement facile. L'acte réglementaire peut toujours être abrogé, nul ne pouvant s'opposer à la modification pour l'avenir, d'une situation générale et impersonnelle, quels que soient les droits que le règlement ait pu faire acquérir tant qu'il était en vigueur. Il doit l'être, sur demande de tout intéressé, ou à l'initiative de l'auteur, s'il est illégal. L'abrogation d'un règlement illégal, qu'il ait été dès l'origine ou qu'il le soit devenu par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait, doit être prononcé par l'auteur de ce règlement dès qu'il lui est demandé. L'acte individuel s'il n'a pas fait acquérir de droits, peut toujours être abrogé ; s'il en fait acquérir, il peut l'être seulement dans les cas et dans les formes prévus, et non pas de façon discrétionnaire, simplement parce que l'administration a changé d'avis.

2-Le retrait est soumis à des règles plus strictes, ce qu'explique son caractère rétroactif. La distinction essentielle est entre les actes créateurs et non créateurs de droits.

- L'acte qui n'a pas créé des droits peut être à tout moment retiré par l'administration et pour tout motif. De même l'administration peut retirer à tout moment un acte administratif à la demande de son bénéficiaire si le retrait ne porte pas atteinte aux droits des tiers.

- Parmi les actes ayant créé des droits, il faut distinguer :

- ceux qui sont réguliers ne peuvent faire l'objet du retrait.
- Ceux qui sont irréguliers par contre peuvent être retirés en raison de ces irrégularités ; on veut permettre à l'administration de les corriger elle-même, comme le juge pourrait le faire. Le retrait est possible tant qu'un recours contentieux peut être formé, c'est-à-dire dans les deux mois de la décision. Au-delà, le retrait devient irrégulier : la décision même illégale, est définitivement acquise.

**3-**La décision irrégulière d'abrogation ou de retrait est, sur recours pour excès de pouvoir, annulée par le juge administratif, ce qui aboutit à rendre tous ses effets à la décision abrogée ou retirée.

## **V- LA VALIDITE DES DECISIONS EXECUTOIRES :**

### **1- Les diverses formes de l'illégalité :**

1-La décision exécutoire, comme toutes les formes de l'action administrative, est assujettie au respect de la règle de droit, en vertu du principe de légalité. Le recours pour excès de pouvoir donne au principe sa sanction normale, en faisant vérifier par le juge la conformité de la décision au droit.

Il en résulte que c'est dans le cadre du recours pour excès de pouvoir qu'ont été définies et classées les diverses formes d'illégalité qui peuvent entacher la décision. Ses conditions de validité s'en déduisent *à contrario* : est légale la décision qui n'est pas entachée de l'un des vices que le juge de l'excès de pouvoir sanctionne par l'annulation. La théorie de la validité des décisions exécutoires se confond donc, quand au fond, avec celles des cas d'annulation en matière de recours pour excès de pouvoir, ces cas sont *l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi, le détournement de pouvoir*. Ainsi, l'on déduit les quatre cas d'annulation sanctionnant respectivement les illégalités qui affectent la qualité de l'auteur (incompétence), la procédure d'élaboration (vice de forme), le but (détournement de pouvoir), et l'objet et les motifs (violation de la loi).

### **2-Les degrés dans l'invalidité :**

La décision entachée d'illégalité dans l'un de ses éléments est nulle. Lorsque le juge a constaté l'illégalité, l'acte annulé est réputé n'avoir jamais existé. A côté de cette forme normale d'invalidité, qui correspond à la nullité absolue du droit civil, le droit administratif connaît aussi, exceptionnellement, une forme d'invalidité moins grave, la nullité relative, et une forme aggravée, l'inexistence.

- la première se limite aux actes entachés de l'omission d'une formalité établie.
- L'inexistence est plus grave que la nullité absolue ; le conseil d'Etat déclare l'acte qui en est atteint « nul et de nul effet » ou « nul et non avenu ». ces formules sont appliquées à des décisions, soit matériellement inexistantes (par ex. faute de signature d'une autorité), soit insusceptibles de se rattacher à un quelconque pouvoir de l'administration.

L'acte inexistant peut être retiré à tout moment par l'administration, alors que l'acte simplement nul ne peut plus l'être, passé le délai du recours.