

Séance n° 8 : Les sources internes

I - En quoi peut-on parler de constitutionnalisation du droit administratif ?

II - Quelle est aujourd'hui la place des PGD parmi les sources de légalité administrative ?

Les sources textuelles

- A) De valeur constitutionnelle
- B) De valeur législative
- C) De valeur réglementaire

Les sources jurisprudentielles

A) Principes généraux du droit (PGD)

Origine :

- **TC, 8 fév. 1873, DUGAVE et Bransiet** : apparaît l'idée qu'il y a des PGD qui gouvernent l'action de l'administration
- **CE, 1944, DAME VEUVE TROMPIER-GRAVIER** : PGD droit à la défense devant l'administration
- Ces PGD existent même sans texte : CE, 1945, *Aramu*
- **CE Ass., 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte** : droit au REP même sans texte est un PGD
- **CE Ass., 24 mars 2006, Société KPMG** : droit à la sécurité juridique est un PGD

Valeur des PGD : supradécrétale et infralégislative

- CE Ass., 3 juillet 1996, *Koné*.

Bibliographie thématique :

- Bruno Genevois, « Le Conseil d'Etat et l'interprétation de la loi », *RFDA* 2002, p. 877.
- Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3^e éd., 2017. (Disponible en ligne sur éditions Dalloz)
- Franck Moderne, « Légitimité des principes généraux du droit et théorie du droit », *RFDA* 1999, p. 722.

A lire :

Bernard Stirn, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, 10^e éd., 2019.

A lire dans le GAJA :

- CE Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte*.
- CE Sect., 26 juin 1959, *Syndicat des ingénieurs-conseils*.
- CE Ass., 3 juillet 1996, *Koné*.
- CE Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*.

DOCUMENTS REPRODUITS :

Document n° 1 : CE, 29 juin 2011, *Société Cryo-Save France*.

Document n° 2 : CE, 25 juin 2007, *Syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères*.

Document n° 3 : CE Ass., 13 juillet 2016, *Monsieur A*.

I - Les sources constitutionnelles

Conformité à la Constitution :

- AA doit être conforme à la Constitution sous peine d'être annulé (***CE, 12 février 1960, Sté EKY***)
- Problématique : la théorie de la loi-écrans (***CE, 6 novembre 1936, Arrighi***) rend le moyen inopérant
- Sauf loi d'habilitation : CE, 17 mai 1991, *Quintin*

La théorie de la loi-écran :

- principe posé par la décision *Arrighi* 1936
- En quoi consiste cette théorie ? Le Conseil d'Etat refuse d'observer la constitutionnalité d'un acte administratif si une loi s'intercale entre l'acte et la Constitution, si cet acte est conforme à la loi. Cela reviendrait à observer la constitutionnalité de la loi : le juge administratif s'estime incompétent pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité de la loi.
- Limites :
 - QPC
 - Contrôle de la conventionnalité des lois (CE, 1989, *Nicolo*)
 - Loi d'habilitation : ***CE, 17 mai 1991, Quintin***

Les PFRLR: DC, juillet 1971, Liberté d'association

- indépendance du juge : CC, 1980
- Compétence du JA : CC, 1987

Les PVC : principes dégagés par le CC

DC, 25 juillet 1979 sur la continuité du SP de la radio

La Charte de l'environnement de 2005 :

CE, Commune d'Annecy, 2008

La question prioritaire de constitutionnalité : QPC

- révision constitutionnelle du 23 juillet 2008
- Article 61-1 de la Constitution
- DC, 3 déc. 2009 : QPC prioritaire sur la question préjudicielle

Conditions :

- la disposition législative doit être applicable au litige
- La disposition ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la constitution
- La question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux

II- Les sources législatives et réglementaires

Loi constitutionnelle

Loi organique

Loi ordinaire

Les actes législatifs pris sur le fondement de l'article 16 de la Constitution

Les actes législatifs pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution

- tant que l'ordonnance n'a pas été ratifiée, l'ordonnance est un acte législatif pouvant faire l'objet d'une REP (*CE, 24 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police*)
- Tableau sur les ordonnances

	Acte publié pendant la durée d'habilitation et non ratifié	Entre le délais d'habilitation et la ratification (délais d'habilitation dépassé et pas encore de ratification)	Ordonnance publiée, et dépôt du projet de loi de ratification mais pas de ratification	Ordonnance publiée et ratifiée dans les délais (ou dont le dépôt du projet de loi de ratification a été fait dans les délais)	Délais/date de ratification dépassée
Nature de l'acte	Acte réglementaire	Acte mixte (réglementaire et législatif) L'acte ne peut être modifié par le Gouvernement, mais seulement par la loi dans le domaine législatif (al. 3 art. 38 de la Const.).	<ul style="list-style-type: none"> Pour ordonnance non ratifiée mais publiée et dépôt du projet de loi de ratification dans les délais : Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC (Asso. Force 5) 	Acte législatif : la ratification lui faire acquérir une valeur législative et ce, de manière rétroactive CE, Ass. 28 mars 1997, société Baxter, n° 179.049, publié au Recueil).	Caducité de l'ordonnance
Possibilité de recours	REP ou autres devant le Conseil d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> possibilité de faire une QPC contre les dispositions de nature législative : Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC (Asso. Force 5) Possibilité de faire un recours pour excès de pouvoir devant le CE : CE, Ass., 16 déc. 2020, CFDT des Finances et autres 	<ul style="list-style-type: none"> possibilité de faire une QPC contre les dispositions de nature législative : Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC (Asso. Force 5) Possibilité de faire un recours pour excès de pouvoir devant le CE : CE, Ass., 16 déc. 2020, CFDT des Finances et autres 	<ul style="list-style-type: none"> impossibilité de faire un recours devant le Conseil d'Etat par voie d'action. Si recours pendant devant le CE : alors, le JA prononce un non lieu. Uniquement contestable devant le CE par voie d'exception : possibilité de faire une QPC : CE, sect., 2013, Okosun. 	

III- Les sources réglementaires :

Acte réglementaire : portée impersonnelle

1) Les titulaires du pouvoir réglementaire général :

• Le premier ministre

• Fondements du pouvoir réglementaire général :

- article 37 de la Constitution
- Article 21 de la Constitution : duquel découle le pouvoir d'exécution des lois
- Pouvoir de police administrative générale (CE, 8 août 1919 Labonne et CE, 13 mai 1960, SARL Restaurant Nicolas)

- **Le Président de la République :**

- Article 13 de la C. : le Pr est compétent pour signer les décrets et ordonnances délibérées en Conseil des Ministres
- Il peut librement décider d'inscrire à l'ordre du jour une délibération en CM sur un acte sans dispositions constitutionnelles : (CE, 10 sept. 1992, Meyet)

2) Les pouvoirs réglementaires spécialisés :

Fondements du pouvoir réglementaire spécialisé :

- Constitution : article 72 confère un pouvoir réglementaire aux CT dans leur domaine de compétence
- La loi : DC, 17 janvier 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel
- Une décision de principe du Conseil d'Etat : exemple du pouvoir de police du Premier Ministre (CE, 1919, Labonne), pouvoir réglementaire spécialisés des chefs de services (CE, 1936, Jamart)

3) Les caractéristiques du pouvoir réglementaire :

- impossibilité d'exercer le pouvoir réglementaire au delà du texte
- Obligation d'exercer le pouvoir réglementaire
 - Notamment l'obligation d'édicter les décrets d'application d'une loi (CE, Sect. 1962, Kevers-Pascalis), et ce dans un délais raisonnable (**CE, 29 juin 2011, Société Cryo-Save France**)

Document n° 1 : CE, 29 juin 2011, Société Cryo-Save France

L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect d'engagements internationaux de la France y ferait obstacle. Lorsqu'un décret pris pour l'application d'une loi renvoie lui-même à un arrêté la détermination de certaines mesures nécessaires à cette application, cet arrêté doit intervenir dans un délai raisonnable.

En l'espèce, les dispositions législatives n'étaient pas manifestement inapplicables car, la disposition réglementaire prévoyait déjà de façon exhaustive et précise le contenu du dossier de demande d'autorisation d'activité, et la disposition réglementaire renvoyait à un arrêté qui ne concernait que le modèle formel du dossier.

L'important dans cette décision, c'est que finalement l'obligation de prendre des dispositions réglementaires d'application de la loi ne s'impose que si ces dispositions sont réellement nécessaires à l'application de la loi.

- Notamment, pour les autorités de police administrative : elles ont l'obligation d'agir pour prévenir tout trouble à l'ordre public (CE, 1969, Doubled)
- Obligation d'abroger un règlement illégal (CE, 1930, Despujol) : Nul n'a droit au maintien d'un règlement : L. 243-1, rappelé par une décision **Mme Lacroix 13 déc. 2006**

Sur les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire et la sécurité juridique.

- **CE Ass., 24 mars 2006, Société KPMG.** : droit à la sécurité juridique est un PGD
 - **Principe KPMG** : « Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique **s'il y a lieu**, une réglementation nouvelle ».
 - **AVANT KPMG** : Principe de non rétroactivité des actes administratifs : CE, 25 juin 1948, Société du journal de l'Aurore
 - Dans l'arrêt KPMG on va plus loin, en considérant que « une disposition législative ou réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur sans revêtir par là même un caractère rétroactif ».
 - **DISTINCTION principe de sécurité juridique et principe de confiance légitime** : Le principe de sécurité juridique se distingue du principe de confiance légitime, ce dernier étant plus subjectif, il repose sur une croyance des intéressés qu'il peuvent avoir dans l'existence et le maintien d'un certain état du droit, celui ci est reconnu en droit de l'UE (5 juin 1973, Commission c. Conseil)
 - **RECONNAISSANCE par le CC** : Ce principe connaît un corolaire reconnu par le CC, (CC, 19 déc 2013) : en se fondant sur l'article 16 de la DDHC : le législateur ne « saurait ... priver de garanties légales des exigences constitutionnelles, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ».
- **L'opportunité des mesures transitoires : quand est-ce qu' « il y a lieu » d'adopter des mesures transitoires ?**
 - Dans certaines circonstances : le Conseil d'Etat exige l'adoption de mesures transitoires pour l'application de dispositions nouvelles.
 - Application de ce principe :
- **Document n° 2 : CE, 25 juin 2007, Syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères**
 - En principe toutes dispositions législatives ou réglementaires entrent en vigueur immédiatement
 - 2 Tempéraments à l'application immédiate :
 - 1) Si l'entrée en vigueur nécessite des mesures d'application : vient apporter des précisions sur l'opportunité de prendre ces mesures transitoires, et si ces mesures ne sont pas
 - 2) Si situations régulièrement constituées au regard des anciennes règles (autorisation en urbanisme)
 - Idem pour les disp contractuelles

- **Principe de sécurité juridique et délais pour contester une décision individuelle ne faisait pas mention des délais et voies de recours :**

- **Document n° 3 : CE Ass., 13 juillet 2016, Monsieur A.**

- *Application de ce principe : CE, Ass., 13 juillet 2016, Monsieur A. (Csabaj): fixe une limite au délais de recours sur le fondement du principe de sécurité juridique*
- Dans sa décision Czabaj, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel, en l'absence de mention des voies et délais de recours dans une décision prise par l'administration, il n'est possible de la contester hors délai légal ou réglementaire que dans un « délai raisonnable » qui ne saurait, en règle générale, excéder un an à compter de la notification ou de la connaissance de la décision, sauf à justifier de circonstances particulières
- Autrement dit, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le Code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable.
- REn règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.