



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 6 - Les sources jurisprudentielles

I.	L'élaboration des normes jurisprudentielles	3
A)	Les auteurs des normes jurisprudentielles administratives.....	3
B)	L'élaboration des normes jurisprudentielles	4
II.	Les principes généraux du droit.....	5
A)	Le contenu des PGD.....	5
B)	La valeur juridique des PGD	6
C)	La conciliation des PGD avec les PFRLR.....	7

Si le droit administratif a pendant longtemps été, par essence, un droit prétorien, aujourd'hui, la place des sources jurisprudentielles tend à s'affaiblir de plus en plus. La Constitution ainsi que le droit international occupent une place croissante en droit administratif, laissant dès lors, moins d'espace aux normes jurisprudentielles. En outre, l'importance du droit écrit est considérable : les lois ainsi que les règlements se démultiplient au fur et à mesure du temps. Ces normes écrites ne sont pas forcément de qualité, mais elles sont très nombreuses. Toutefois, le droit administratif s'est construit de manière prétorienne, il conviendra donc d'étudier les sources jurisprudentielles au travers de cette séance.

Question : La jurisprudence est-elle véritablement créatrice de droit ?



À retenir : La **Constitution de 1958** consacre deux autorités normatives : le législateur ainsi que le pouvoir réglementaire. Il semblerait donc qu'il n'y ait aucune place constitutionnelle laissée au juge dans l'exercice d'un pouvoir normatif. Montesquieu affirmait dans *De l'esprit des lois* que « Les juges ne sont que les bouches qui prononcent les paroles de la loi, ce sont des êtres inanimés » qui appliquent la loi.



Attention : Cependant, cette théorie a été fortement nuancée au lendemain de la Révolution, avec l'adoption du Code civil napoléonien de 1804. En effet, le Code civil, en son **article 4**, oblige les juges à statuer même lorsque les règles de droit énoncées par le législateur ne permettent pas de trancher un litige, sans quoi ils se rendraient coupables d'un déni de justice. Pour ce faire, le juge est contraint de développer de nouvelles règles lui permettant donc de trancher ces litiges. Cet article fondamental prohibe donc le déni de justice.

Dans ce contexte, on peut reconnaître un pouvoir normatif, par le biais de la jurisprudence, au juge administratif.

Comme l'ensemble des juges, il doit pouvoir ajouter des règles de droit. Mais le cas du juge administratif est particulier, puisque durant les premières décennies de son existence, il y avait très peu de textes applicables à l'action de l'administration. Il n'y avait d'ailleurs pas de code administratif et il n'y en a toujours pas dès lors que les normes sont divisées entre divers codes, contrairement au droit pénal ou au droit civil.

C'est donc l'accumulation de centaines d'arrêts qui a permis de structurer le droit administratif, des grands aux petits principes.



Attention : Aujourd'hui, il existe de nombreuses normes écrites qui sont venues reprendre la jurisprudence, les textes se multiplient, et la jurisprudence perd donc inévitablement de son importance en droit administratif, même si elle demeure active.

I. L'élaboration des normes jurisprudentielles

A) Les auteurs des normes jurisprudentielles administratives



À retenir : Sans aucun doute, il s'agit essentiellement des juridictions administratives. Parmi les juges administratifs, c'est évidemment le Conseil d'État qui occupe la place centrale. Néanmoins, les juridictions subordonnées peuvent contribuer à l'élaboration de cette norme jurisprudentielle, mais sans l'aval du Conseil d'État, la règle ne peut pas être véritablement établie.



Attention : Il n'y a pas que les juges administratifs qui élaborent le droit administratif. Il y a aussi des juridictions judiciaires. Le plus souvent indirectement, des juridictions judiciaires rencontrent du droit administratif et dans certaines conditions elles peuvent avoir leur mot à dire.



Exemple : L'arrêt *BRGM* de la 1^{re} Chambre civile de la Cour de cassation rendu le 21 décembre 1987 consacre le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques, il s'agit d'un principe nouveau et fondamental en droit administratif.

En outre, il faut aussi tenir compte de la jurisprudence consacrée par le **Conseil Constitutionnel**. L'apport du juge constitutionnel est non négligeable. Parmi les

Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), il existe des principes qui concernent directement le droit administratif.



Exemple : **Conseil Constitutionnel 80-119 DC, 22 juillet 1980** : Le Conseil Constitutionnel énonce le PFRLR relatif à l'indépendance de la juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir législatif.

Le **Tribunal des Conflits** contribue également à créer du droit administratif, comme avec **son arrêt fondateur Blanco**.

Rappelons que le Tribunal des conflits intervient lorsqu'il existe un doute sur le droit applicable à un litige, autrement dit si ce dernier doit être confié au juge judiciaire ou bien au juge administratif. Le tribunal des conflits se compose ainsi de magistrats issus des deux ordres de juridiction.

B) L'élaboration des normes jurisprudentielles

Les juges ne sont pas des législateurs, ils doivent donc procéder prudemment lorsqu'ils souhaitent prendre des décisions jurisprudentielles créatrices de droit.



À retenir : D'abord, il faut qu'ils constatent qu'aucun texte ne permet de trancher le litige qui leur est soumis ou bien que le texte qui s'applique au litige n'est pas assez précis. Mais, ils vont le faire en essayant, dans la mesure du possible, de raccrocher leurs nouvelles dispositions à un texte déjà existant : ils essaient donc souvent de fonder leur jurisprudence sur des normes écrites préexistantes.



Attention : Parfois, la façon de procéder du juge se manifeste autrement. Il consacre un principe en laissant la possibilité au pouvoir réglementaire de se soustraire au principe, la règle est donc supplétive. Ce principe qu'il consacre de manière jurisprudentielle ne vaut que tant que l'autorité réglementaire ne l'a pas contredit.



Exemple : **CE, 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu** : le Conseil d'État affirme qu'il est toujours possible d'exercer un recours devant l'administration contre une de ses décisions (recours administratif non contentieux) et ce recours proroge alors le délai du recours

| juridictionnel (contentieux) : il s'agit donc d'un principe supplétif.

Tous ces éléments attestent de la prudence dont le juge fait preuve. Mais il arrive parfois qu'il ne trouve pas de texte normatif auquel raccrocher sa jurisprudence. On dit alors qu'il crée un principe *ex nihilo* (à partir de rien).

Même s'il ne l'a pas reconnu explicitement, le Conseil d'État a affirmé implicitement qu'il était bel et bien une autorité normative.



Exemple : Par son **arrêt Czabaj du 13 juillet 2016**, le Conseil d'État a « réécrit largement l'article R. 421-5 du Code de justice administrative » affirme Gweltaz Eveillard dans sa note de jurisprudence *le délai pour agir devant le juge administratif*. En effet, dans cette décision récente, le Conseil d'État est venu arbitrairement fixer un nouveau délai de recours que la loi ne prévoyait initialement pas.

II. Les principes généraux du droit

A) Le contenu des PGD

Les principes généraux du droit ont été officialisés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les premiers arrêts remontent à 1944, on citera notamment l'arrêt **CE, 1944, Dame veuve Trompier-Gravier** qui consacre implicitement le premier PGD, celui du **respect des droits de la défense**.

Ce PGD fut ensuite explicitement réaffirmé par le Conseil d'État, un an après dans **l'arrêt Aramu du 26 octobre 1945** : « Ce respect des droits de la défense fait partie des Principes généraux du droit applicable, même en l'absence de texte ».

Ces deux premières décisions du Conseil d'État marquent le début d'une longue série jurisprudentielle de consécration de nouveaux PGD :

- **CE, 1947, d'Aillières** : PGD du **droit à un recours en cassation** contre tout acte administratif ;
- **CE, 1948, Société du journal l'Aurore** : PGD de la **non-rétroactivité** des actes administratifs ;

- **CE, 1950, Dame Lamotte** : il est possible d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre toutes les décisions administratives et même en l'absence de texte (exemple : un refus implicite par le silence de l'administration est une décision administrative immatérielle) ;
- **CE, 1950, Dehaene** : le **droit de grève** doit être concilié avec le principe de continuité de service public. Renversement de la jurisprudence traditionnelle du **CE, 1909, Winkell** ;
- **CE, 1951, Société des concerts du conservatoire** : le **principe d'égalité devant le service public** est un PDG ;
- **CE, 1954, Barel** : **liberté d'opinion** et **égal accès à la fonction publique** ;
- **CE, 1956, Amicale des Annamites de Paris** : principe de **liberté d'association** (consécration implicite du premier PFRLR) ;
- **CE, 1973, Mme Peynet** : PGD interdisant le licenciement une femme enceinte ;
- **CE, 1978, GISTI** : **droit pour toute personne de mener une vie familiale normale**. Ainsi, il en résulte que les étrangers ont comme les nationaux le droit de mener une vie familiale normale ;
- **CE, 2006, Société KPMG** : PGD de sécurité juridique ;
- **CE, 2016, Société diversité TV France** : une décision administrative obtenue par fraude ne crée pas de droits au profit de son titulaire et peut être retirée à tout moment. Cette règle du retrait est un PDG.

B) La valeur juridique des PGD

René Chapus a bâti sa démonstration sur l'idée que **l'autorité d'une norme dépend de la place de son auteur dans la hiérarchie des auteurs de normes**. Or, le juge administratif, dans la conception classique, est là pour servir la loi. Il va donc en déduire l'autorité des règles que le juge peut être amené à formuler pour les imposer à l'administration. René Chapus définit cette autorité par un plafond et un plancher.

La valeur maximale d'un PGD est inférieure à la loi. Donc les règles que le juge énonce ont une **valeur infra-législative**. Quand le juge énonce un PGD seul le législateur peut l'écarter. La valeur minimale est celle des décrets (acte administratif

le plus haut). Les Principes généraux du droit ont donc une valeur **supra-décrétale**. Pour résumer, les PGD sont inférieurs à la loi mais supérieurs au règlement. Ils se situent entre ces deux types de normes sur la pyramide de Kelsen.

C) La conciliation des PGD avec les PFRLR

Question : En quoi l'existence d'une jurisprudence constitutionnelle interfère-t-elle avec les PGD ?

À partir du moment où la jurisprudence constitutionnelle s'est développée, le Conseil Constitutionnel a élaboré une jurisprudence plus étoffée. Dans le cadre de cette activité, il énonce des **principes identiques à ceux qu'avait identifiés le Conseil d'État**.



Attention : Lorsque ces mêmes principes sont énoncés par le Conseil Constitutionnel ils ont une valeur supra-législative et infra-constitutionnelle.

Ainsi, selon si ces principes sont découverts par le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel, ils n'acquerront pas la même valeur juridique.

Question : Comment se fait-il que le même principe ait une valeur différente selon le juge qui le fait respecter ?

Le Conseil Constitutionnel, lorsqu'il énonce un principe qui n'est pas dans le droit interne, s'arrange pour le rattacher à une **disposition du bloc de constitutionnalité**. Il fonde alors ses PFRLR sur un **principe de droit écrit** et les impose au législateur.

Une fois que le Conseil Constitutionnel a ainsi donné une base écrite à des principes qui jusqu'alors avaient été identifiés comme des principes généraux du droit, le Conseil d'État préfère bien souvent **abandonner la qualification de PGD**. En effet, les PGD sont des principes jurisprudentiels qui ont une valeur inférieure à celle conférée aux PFRLR. Dès lors, le Conseil d'État suit le Conseil Constitutionnel en visant la **disposition constitutionnelle**.

Ainsi, la consécration de PFRLR par le Conseil constitutionnel participe au recul des sources jurisprudentielles du droit administratif.