



*Fiche à jour au 18 janvier 2010*

## **FICHE PEDAGOGIQUE VIRTUELLE**

*Diplôme : Licence en droit, 3<sup>ème</sup> semestre*

*Matière : Droit administratif*

*Web-tuteur : Augustine MPESSA,*

*Mise à jour : Lucile STAHL, Elise UNTERMAIER, Aurélie WATTECAMPS*

### **LES SOURCES INTERNES DU DROIT ADMINISTRATIF ; LES PRINCIPES GENERAUX DE DROIT ET PRINCIPES FONDAMENTAUX RECONNUS PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE**

## **SOMMAIRE**

<b><u>I. LES PRINCIPES GENERAUX DE DROIT .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b>A. LA DEFINITION DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT _____</b>	<b>3</b>
<i>C.E., Ass., 26 octobre 1945, Aramu.....</i>	<i>3</i>
<i>C.E., 5 Mai 1944, Dame Veuve Trompier- Gravier .....</i>	<i>4</i>
<b>B. LA VALEUR JURIDIQUE DES PRINCIPES GENERAUX DE DROIT _____</b>	<b>4</b>
<i>C.E., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils.....</i>	<i>4</i>

*Date de création : année universitaire 2004/05*

## **II. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RECONNUS PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE.....6**

### **A. LA DEFINITION DES PRINCIPES FONDAMENTAUX RECONNUS PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE \_\_\_\_\_ 6**

*Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 ..... 6*

*Décision n°71-44 DC, 16 juillet 1971 : Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association..... 6*

### **B. LA DETERMINATION DE PFRLR : UNE PREROGATIVE QUI N'EST PAS L'APANAGE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL \_\_\_\_\_ 7**

*C.E., 3 juillet 1996, Moussa Koné (GAJA)..... 7*

Les principes généraux de droit et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République constituent des sources de la légalité administrative.

Une différence de nature existe entre ces deux normes : les principes généraux de droit n'ont qu'une valeur infra-législative et supra-décrétale (I), alors que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont une valeur constitutionnelle (II).

## I. Les principes généraux de droit

### A. La définition des principes généraux du droit

Issus de la tradition juridique française, ces principes dégagés par le Conseil d'Etat ont d'abord été utilisés implicitement et c'est seulement à partir de 1945 qu'ils ont été clairement consacrés.

L'arrêt de 1945 pose le principe des droits de la défense :

*C.E., Ass., 26 octobre 1945, Aramu*

« ....Cons. qu'en disposant que les sanctions énoncées dans l'ordonnance du 6 déc. 1943 susvisée peuvent être prises « nonobstant toutes dispositions législatives, réglementaires, statutaires ou contractuelles », l'art. 6 de cette ordonnance a entendu dispenser en principe les autorités qui prennent de telles décisions de l'accomplissement des formalités préalables aux sanctions ordinaires ; que ladite ordonnance a prévu la comparution des intéressés devant une commission spéciale, dont elle détermine la composition et la procédure ; que, parmi les formalités comprises dans cette procédure, ne figure pas l'obligation pour l'autorité qualifiée de donner à l'agent intéressé communication de son dossier ;

Mais cons. qu'aux termes de l'art. 2, alin. 5, de cette ordonnance, la commission d'épuration « entend les personnes qui lui sont déférées », qu'elle peut du reste « valablement déléguer à cet effet ses pouvoirs à l'un de ses membres, ou donner commission rogatoire à des officiers de police judiciaire ou à des magistrats choisis sur une liste dressée par arrêté du commissaire à la Justice » ; que « ces magistrats, ainsi que les membres de la commission, peuvent être assistés de greffiers désignés de la même façon » ; qu'il résulte de ces prescriptions, **ainsi d'ailleurs que des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte, qu'une sanction ne peut à ce titre être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense** ; qu'il doit, par suite, au préalable, recevoir connaissance, sinon du texte même du rapport établi ou de la plainte déposée contre lui, du moins de l'essentiel des griefs qui y sont contenus, de manière à être en état de formuler à ce sujet toutes observations qu'il juge nécessaires, soit devant la commission elle-même, soit devant le délégué de celle-ci... »

Le principe des droits de la défense avait déjà inspiré le Conseil d'Etat en 1944 :

### *C.E., 5 Mai 1944, Dame Veuve Tromprier- Gravier*

« ...Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la dame veuve Tromprier-Gravier, née Tichy (Marie-Gabrielle), demeurant à Paris (14<sup>e</sup>)..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, une décision, en date du 26 dec. 1939, par laquelle le préfet de la Seine lui a retiré l'autorisation d'occupation d'un kiosque à journaux dont elle était titulaire ;

Vu les arrêtés du préfet de la Seine des 13 mars et 11 déc. 1924 et 22 janv. 1934 ; la loi du 18 déc.1940 ;

Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Tromprier-Gravier l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis, à Paris, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ;

Cons. qu'eu égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, **une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Tromprier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle** ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir... »

La liste des principes généraux de droit n'a cessé de s'allonger depuis cette décision : le principe d'égalité devant le service public (CE, 1951, Société des concerts du conservatoire), le principe de l'impartialité de l'administration (CE, 1949, Trebes), le principe que le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre tout acte administratif (CE, 1950, Dame Lamotte), le principe de non rétroactivité des actes administratifs (CE, 1948, Société du Journal L'Aurore), le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics (CE, Ass., 28 mai 1954, Barel, GAJA)...

## B. La valeur juridique des principes généraux de droit

Les principes généraux de droit sont des principes non écrits énoncés par le juge administratif, applicables même en l'absence de texte. Ils ont une *valeur infra-législative et supra-décrétale*.

Les PGD s'imposent donc à tous les actes administratifs, qu'il s'agisse d'actes individuels, d'actes réglementaires d'application d'une loi, d'ordonnances non ratifiées ou de règlements autonomes.

Dans ce sens, un arrêt de 1959 précise que les PGD s'imposent aux décrets :

### *C.E., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils*

Sur les fins de non-recevoir opposées à la requête du Syndicat général des ingénieurs-conseils par le ministre de la France d'outre-mer :

Considérant, d'une part, que si, après avoir été publié au Journal officiel de la République française du 27 juin 1947, le décret attaqué n'a fait l'objet, antérieurement à la date d'introduction de la requête, d'aucune mesure de publication dans les territoires qui relevaient alors du ministère de la France d'outre-mer, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que ledit décret fût attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir, par les personnes auxquelles il était susceptible de devenir opposable par l'effet d'une publication ultérieure dans les territoires d'outre-mer ;

Considérant, d'autre part, que le Syndicat général des ingénieurs-conseils, dont un certain nombre de membres exercent dans les territoires où le décret attaqué est susceptible d'être appliqué, une activité professionnelle que ledit décret tend à limiter au profit des personnes auxquelles le titre d'architecte est réservé, justifie, de ce fait, d'un intérêt lui donnant qualité pour poursuivre l'annulation de ce décret ; que, dès lors, la requête susvisée est recevable ;

Sur l'intervention du Syndicat des entrepreneurs métropolitains de travaux publics travaillant aux colonies :

Considérant que ledit syndicat a intérêt à l'annulation du décret attaqué qui limite le choix des personnes auxquelles les maîtres d'ouvrage peuvent s'adresser pour diriger les travaux de construction ; que, dès lors, son intervention au soutien de la requête dirigée contre le décret précité par le syndicat susvisé est recevable ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant que le 25 juin 1947, alors que n'avait pas pris fin la période transitoire prévue par l'article 104 de la Constitution du 27 octobre 1946, le président du Conseil des ministres tenait de l'article 47 de ladite Constitution, le pouvoir de régler par décret, dans les territoires dépendant du ministère de la France d'outre-mer, en application de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les questions qui, dans la métropole, ressortissaient au domaine de la loi ; que, **dans l'exercice de ses attributions, il était cependant tenu de respecter, d'une part, les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la Constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire même en l'absence de dispositions législatives ;**

Considérant, en premier lieu, que la loi du 31 décembre 1940 n'était pas applicable dans les territoires visés par le décret attaqué ; que les dispositions du Code civil, ayant été introduites dans ces territoires par décret, y avaient seulement valeur réglementaire ; que, par suite, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'illégalité en tant qu'il méconnaîtrait les prescriptions de ces deux textes ;

Considérant, en second lieu, qu'en réservant aux architectes, dans les territoires qu'il concerne, le soin de « composer tous les édifices, d'en déterminer les proportions, la structure, la distribution, d'en dresser les plans, de rédiger les devis et de coordonner l'ensemble de leur exécution » et en interdisant ainsi aux membres d'autres professions de se livrer à ces activités, le décret attaqué, s'il est intervenu dans une matière réservée dans la métropole au législateur, n'a porté à aucun des principes susmentionnés une atteinte de nature à entacher d'illégalité les mesures qu'il édicte ;... (Intervention admise ; rejet de la requête).

## II. Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la république

### A. La définition des principes fondamentaux reconnus par les lois de la république

Les principes fondamentaux reconnus par les lois ont été introduits dans le préambule de la Constitution de 1946 sans qu'aucune définition précise n'y soit associée :

#### *Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946*

« 1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et **les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.** »

Ces principes érigés en normes constitutionnelles sont issus des lois républicaines intervenues notamment sous la 3<sup>ème</sup> République. Ils sont donc pour partie des principes de droit écrit et pour partie des principes jurisprudentiels. Le Conseil constitutionnel les reconnaît. Ainsi l'a-t-il fait la première fois pour la liberté d'association :

#### *Décision n°71-44 DC, 16 juillet 1971 : Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association*

« ...1. Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;

2. Considérant qu'au nombre **des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ;** qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi

dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ... »

Il a également reconnu parmi les PFRL l'indépendance des professeurs d'université (*CC, 20 janv. 1984*), le respect des droits de la défense (*CC, 23 juill. 1999*), l'indépendance de la juridiction administrative (*CC, 22 juillet 1980*), sa compétence dans le contentieux de l'annulation (*CC, 23 janvier 1987*) ou encore la compétence de l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière (*CC, 25 juillet 1989*).

## B. La détermination de PFRLR : une prérogative qui n'est pas l'apanage du Conseil Constitutionnel

Le Conseil d'Etat s'est reconnu la faculté de dégager des principes fondamentaux reconnus par les lois de la république :

### *C.E., 3 juillet 1996, Moussa Koné (GAJA)*

« ...Considérant que le décret attaqué accorde l'extradition de M. KONE, demandée à la France par les autorités maliennes pour l'exécution d'un mandat d'arrêt délivré par le président de la chambre d'instruction de la cour suprême du Mali le 22 mars 1994 dans le cadre de poursuites engagées à son encontre pour les faits de "complicité d'atteinte aux biens publics et enrichissement illicite" relatifs aux fonds transférés hors du Mali provenant de trafics d'hydrocarbures susceptibles d'avoir été réalisés à l'aide de faux documents douaniers par Mme Mariam Cissoko et son frère M. Cissoko ;

Considérant que l'erreur matérielle figurant dans le décret attaqué sur le nom matrimonial de Mme Cissoko, qui n'est pas de nature à faire naître un doute sur la véritable identité de l'intéressée, mentionnée dans la demande d'extradition comme dans l'avis de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, est sans incidence sur la légalité dudit décret ;

Considérant qu'aux termes de l'article 48 de l'accord de coopération en matière de justice entre la France et le Mali du 9 mars 1962 susvisé : "La demande d'extradition sera adressée par la voie diplomatique... Les circonstances des faits pour lesquels l'extradition est demandée,... la qualification légale et les références aux dispositions légales qui leur sont applicables seront indiquées le plus exactement possible. Il sera joint également une copie des dispositions légales applicables..." ;

Considérant que la demande d'extradition adressée à la France par le Mali le 27 mars 1994 répond à ces prescriptions ; qu'elle précise notamment que les faits reprochés à M. KONE constituent les infractions de "complicité d'atteinte aux biens publics et enrichissement illicite" prévus et réprimés par la loi malienne n° 82-39/AN-RM du 26 mars 1982 et l'ordonnance n° 6/CMLN du 13 février 1974, dont la copie figure au dossier, d'une peine d'emprisonnement de trois à cinq années ; que l'erreur matérielle sur la date de ladite ordonnance dans l'une de ces copies n'est pas de nature à entacher d'irrégularité le décret attaqué ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant puisse encourir la peine capitale à raison des faits qui lui sont reprochés ;

Considérant qu'aux termes de l'article 44 de l'accord de coopération franco-malien susvisé : **"L'extradition ne sera pas exécutée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la partie requise comme une infraction politique ou comme une infraction connexe à une telle infraction"** ; que ces stipulations doivent être interprétées conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'État doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique ; qu'elles ne sauraient dès lors limiter le pouvoir de l'État français de refuser l'extradition au seul cas des infractions de nature politique et des infractions qui leur sont connexes ; que, par suite, M. KONE est, contrairement à ce que soutient le garde des sceaux, fondé à se prévaloir de ce principe ; qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que l'extradition du requérant ait été demandée dans un but politique ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. KONE n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ... »

Il n'en demeure pas moins que ces principes conservent leur valeur constitutionnelle.

Cette création est mise à disposition sous un [contrat Creative Commons](#).

## **Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale 2.0 France**

### **Vous êtes libres :**

- de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public
- de modifier cette création

### **Selon les conditions suivantes :**

**Paternité.** Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'oeuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'oeuvre).

**Pas d'Utilisation Commerciale.** Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette création à des fins commerciales.

- A chaque réutilisation ou distribution de cette création, vous devez faire apparaître clairement au public les conditions contractuelles de sa mise à disposition. La meilleure manière de les indiquer est un lien vers cette page web.
- Chacune de ces conditions peut être levée si vous obtenez l'autorisation du titulaire des droits sur cette oeuvre.
- Rien dans ce contrat ne diminue ou ne restreint le droit moral de l'auteur ou des auteurs.

**Ce qui précède n'affecte en rien vos droits en tant qu'utilisateur (exceptions au droit d'auteur : copies réservées à l'usage privé du copiste, courtes citations, parodie...)**

Ceci est le Résumé Explicatif du [Code Juridique \(la version intégrale du contrat\)](#).