

COURS DE DROIT ADMINISTRATIF : LES ACTIVITES DE L'ADMINISTRATION

(Par Césaire KPENONHOUN, Maître-assistant en Droit public, Enseignant à l'UAC)

SYLABUS

I/ Méthodologie

- La méthode comparative, assortie de transposition et de la démarche inductive enrichie par l'analyse substantielle s'appliquera à la réception en Afrique d'expression francophone, du droit administratif français ;
- exposés ;
- discussion avec les apprenants ;
- jeu de rôle ;
- étude de documents et de textes juridiques ;
- approche comparative entre Etats africains francophones ;
- durée approximative : 20 heures.

II/ Objectifs du cours :

I.1. Objectif général :

Amener les participants à comprendre que le régime dérogatoire au droit commun qui s'applique à l'administration a une histoire. Celle-ci remonte à la séparation des autorités judiciaires et administratives que sont le juge judiciaire et le juge administratif. Mais il ne s'agit là que d'un principe. Il comporte des exceptions de plus en plus nombreuses.

I.2. Objectifs spécifiques

Les apprenants devraient être capables de :

- comprendre et expliquer les mutations du droit administratif ;
- maîtriser que les activités administratives comprennent les moyens juridiques de l'administration et les activités d'intérêt général que celle-ci accomplit ;
- savoir que les sources du droit administratif sont de deux ordres, interne et externe ;
- d'appréhender que la source du droit administratif qui est propre à l'administration est qualifiée de règlements, et que l'habilitation à émettre des règles juridiques à partir des règlements permet de dégager les titulaires du pouvoir réglementaires ;
- comprendre que les règlements intègrent la liste des prérogatives de puissance publique dont bénéficie l'Administration. Ils constituent les moyens juridiques de l'action administrative. S'en rajoutent les actes bilatéraux ou les contrats administratifs ;
- élucider en quoi consiste les activités matérielles de l'administration, et en déduire que l'acte administratif est le fondement juridique de la plupart des actes matérielles.

III/ Description du cours

En prélude aux activités administratives, matérielles proprement dites, le cours présentera les sources des activités juridiques. Les différents types de règlements seront étudiés ainsi que les autorités qui sont à même de les édicter. Il en résultera que les règlements peuvent être à l'origine d'actes juridiques que l'administration émettra seule, c'est-à-dire sans demander le consentement des destinataires bien que les décisions qui en résulteront s'imposeront à ceux-ci. On parlera d'acte administratif unilatéral (AAU). Toutefois, celui-ci constitue un ensemble bipartite. A côté des actes décrets qui doivent être conformes à la loi ou au droit, il y a ceux qui sont non décrets. Aussi l'Administration se place-t-elle parfois au rang des particuliers. La puissance publique négocie avec ceux-ci ou avec d'autres personnes publiques. Elle conclut ainsi des actes juridiques bilatéraux que sont les contrats administratifs. Ceux-ci sont en pleine mutation au regard des spécificités qui caractérisent leur régime juridique. Le qualificatif de contrat administratif peut avoir une origine législative ou jurisprudentielle. Que l'acte administratif soit unilatéral ou bilatéral, il est un acte vivant : il naît, vit et meurt.

Quant aux activités matérielles, elles seront de même étudiées en deux mouvements comme il avait été annoncé : la police administrative et le service public. Les unes consistent à fournir des besoins aux populations, administrés, aux usagers. Elles sont désignées par le terme de service public. Elle constitue en théorie générale de droit administratif, un prolongement de l'étude des structures administratives dans la mesure où un établissement public est un service public personnifié. Celui-ci était le critère de définition du droit administratif avant d'être concurrencé par le critère de puissance publique. Ainsi, service public et puissance publique ont donné naissance à deux écoles dirigées respectivement par les Doyens Léon DUGUIT, l'école de Bordeaux, et Maurice HAURIOU, l'école de Toulouse. Dit autrement, la notion de service public avait connu des moments de rayonnement et de crise avant de finir par se stabiliser, mais elle n'a plus retrouvé son unité classique ; il en existe deux types : le service public à caractère administratif (SPA) et à caractère industriel et commercial (SPIC). Les services publics sont complétés par les activités privées d'intérêt général. En outre, la création, l'organisation et la suppression des services publics, les principes qui gouvernent leur fonctionnement, les modes publics et privés de gestion d'un service public vont être étudiés. L'autre activité, la police administrative, est de nature à restreindre la liberté des citoyens dans le but de maintenir l'ordre public ou de le rétablir s'il était entre temps troublé. Elle procède en principe, par prescription. Les différents types de polices administratives, les autorités de police administrative et les moyens dont elles se servent, au besoin sous le contrôle de la juridiction administrative, clôtureront l'étude de l'action administrative.

IV/ Les outils et le matériel pédagogique de l'enseignant

-Logistique fournie par l'entité où se déroule la formation

- ° Projecteur + ordinateur ;
- ° Multiprise et rallonge.

-Indication bibliographique

CHAPUS (René), *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 15^e édit., Tome 1, 2001, 1427 p.

KOKOROKO (Dodzi K.), *Les grands thèmes du droit administratif*, Lomé, PUL, 2018.

ROUAULT (Marie-Christine), *L'essentiel du droit administratif général*, Paris, Gualino, Coll. Les CARRES, 13^e édit., 2015-2016.

SALAMI (I David), *Droit administratif*, Cotonou, édit. CeDAT, 2015, 404 p.

NB : la plus part des élèves disposant de l'ouvrage du Professeur D. SALAMI, celui de René CHAPUS est disponible à la bibliothèque de l'ENAM.

V/ Le matériel et les documents des participants

- Cahier de l'auditeur ;
- la bibliographie indicative ;
- quelques arrêts de la Chambre administrative de la Cour suprême et du GAJA (à sélectionner par l'enseignant) ;
- se munir de cas pratiques pour enrichir les échanges.

VI/ Résultats attendus

- avoir une vision claire de la philosophie qui sous-tend l'action administrative, et comprendre que l'administrateur est un missionnaire. C'est lui qui est au service de l'administré, mais non pas le contraire ;
- Etre en mesure de délimiter les périmètres du droit administratif général, en l'occurrence le pouvoir réglementaire, l'AAU et le contrat administratif, ainsi que le service public et la police administrative ;
- être compétent pour agir au nom et pour le compte de l'administration ;
- savoir être autorité administrative ou conseiller technique juridique ;

V/ Thèmes de réflexion (former autant de groupes qu'il y a de thèmes à exposer)

- Le contrôle non juridictionnel de l'administration
- Le contrôle de conventionalité
- Les limites au principe de la légalité
- La personne publique en droit administratif
- Les différents types de contrats administratifs :
- Les modes de passation des contrats administratifs
- L'exécution des contrats administratifs
- Le contentieux des contrats administratifs
- Les rapports entre juges : une hiérarchie ou un dialogue ?

INTRODUCTION

La notion d'administration requiert deux définitions : organique et matérielle. La définition organique ou formelle se rattache à l'aspect structurel ou institutionnel. Elle désigne un ensemble de moyens en ressources humaines, en biens meubles et immeubles etc. qui sont affectés à la réalisation d'une action déterminée. La définition matérielle emporte les activités que l'Administration est appelée à effectuer en dehors des relations internationales et de ses relations avec les autres pouvoirs publics. Par ricochet, le droit administratif désigne les règles juridiques qui gouvernent les activités qui viennent d'être visées (Georges VEDEL). Ce sont, au-delà de l'approche organique, les activités, juridiques ou non, qui permettront de donner un contenu au cours. On peut les décomposer en deux catégories : les activités proprement dites et les moyens juridiques qui permettent de les réaliser. Ceux-ci servant de support à ceux là, l'exposé des moyens juridiques (première partie) interviendra avant les activités administratives non juridiques, à savoir les missions de l'Administration (deuxième partie).

Première partie : Les activités juridiques de l'Administration

Au commencement de l'étude de la règle juridique, l'on retrouve les sources de droit. En droit administratif, les sources regroupent d'une manière générale la hiérarchie des normes juridiques ou les sources écrites à la quelle s'ajoute la source non écrite qu'est la jurisprudence. La coutume a une importance négligeable en droit administratif. La hiérarchie des normes juridiques ou les sources écrites + la jurisprudence ou source non écrite = bloc de légalité. La présentation qui précède signifie que la hiérarchie des normes juridiques comprend des actes juridiques dont l'élaboration est externe à l'administration. On pourra citer la Constitution, les traités et accords internationaux, la loi et les ordonnances et la jurisprudence. Mais il existe également une source qui est interne à l'administration : le règlement. Pour être valide, l'acte administratif doit être conforme à ses différentes sources : c'est le principe de la légalité qui prône la soumission de l'administration au droit. Par conséquent, un premier chapitre traitera des sources des activités juridiques de l'administration ou du principe de la légalité (chapitre I). Le principe favorise l'émission des AAU (chapitre II) ou des contrats, en l'occurrence le contrat administratif dans le cadre du présent cours (chapitre III).

Chapitre I : Les sources du principe de légalité

Mis à part les sources externes à l'Administration, l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 énonce : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.* » L'alinéa emporte deux observations. D'une part, comme il avait été noté, le règlement est la source des actes juridiques qui sont émis par l'administration elle-même. D'autre part, l'habilitation à émettre de tels actes procède du pouvoir réglementaire. Règlement et pouvoir réglementaire sont parfois employés indistinctement. Partant, les sources externes du principe de la légalité (section I) seront étudiées avant le pouvoir réglementaire qui en est la source interne (section II).

Section I : Les sources externes du principe de légalité

Paragraphe I : La question de la loi-écran

L'écran législatif pose un problème précis : est-ce qu'un acte administratif portant application d'une loi, qui est conforme à la dite loi alors que celle-ci est contraire à la Constitution peut-être annulé par le juge administratif ? La réponse est négative. La loi s'intercale entre la constitution et l'acte administratif, celui-ci bénéficiant de son ombre pour échapper à la juridiction administrative. Mais

l'écran administratif est moribond au Bénin et en France à l'issue de la révision constitutionnelle instituant la question prioritaire de constitutionnalité.

Paragraphe II : Le contrôle de conventionalité (second sujet de dissertation)

Section II : La source interne du principe de légalité

L'étude de la source interne ou du pouvoir réglementaire ou des règlements passera par leur typologie ou les différents types de règlements (paragraphe I), par les autorités qui sont titulaires du pouvoir réglementaire (paragraphe II) et par leur exercice (paragraphe III).

Paragraphe I : Les différents types de règlements et leur régime juridique

Il existe trois types de règlements : les règlements d'application (A) de la loi et les règlements autonomes (B). S'y ajoute le pouvoir réglementaire de police (C).

A/ Les règlements d'application de la loi ou règlements de l'article 59 de la Constitution béninoise

La question des règlements d'application de la loi ne se pose pas de la même manière en France qu'au Bénin. La raison toute simple en est que le premier Etat dispose d'un régime semi-présidentiel tandis que le second relève du régime présidentiel. Il existe un Premier ministre en France, ce qui n'est pas le cas au Bénin. Constitutionnellement parlant, le président de la République est en même temps chef de gouvernement au Bénin. Dans ce dernier Etat, l'article 59 affirme : « *Le président de la République assure l'exécution de la loi...* » En France, l'exécution de la loi incombe au Premier ministre conformément à l'article 21 de la Constitution.

Mis à part le règlement d'application de la loi, celui qui est prévu à l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution béninoise est un règlement autonome. Il figure à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution française.

L'édiction d'un règlement d'application peut intervenir de deux manières : soit sur initiative du chef de l'Etat ou du Premier ministre selon que l'on est au Bénin ou en France, soit lorsqu'une disposition législative le prévoit expressément.

Le règlement d'application doit être conforme à la loi. Toutefois, un règlement qui innove d'une manière indispensable à la mise en application des dispositions d'une loi n'est pas illégal (CE 27 janvier 1961, **DAUNIZEAU**). Saisi au sujet d'un tel décret, le Conseil d'Etat (CE) français vérifie s'il est nécessaire à l'application de la loi et n'excède pas la mission que le législateur a bien voulu lui attribuer (CE, ass. 8 mai 1964, Sté La Verrerie d'Arques).

Mais qu'en sera-t-il si l'innovation dont faisait état un pouvoir réglementaire s'étendait à une matière qui n'aura pas été prévue par la loi. Le CE d'Etat se refuse de sanctionner un tel règlement. En effet, vouloir sanctionner le règlement en une pareille circonstance revient, d'après le juge administratif français à contrôler en réalité la loi elle-même, ce qui ne relève pas de sa compétence. On dit que la loi fait écran. C'est la théorie de la loi écran (CE, ass. 29 avril 1981, *Ordre des architectes*). La position du Conseil constitutionnel français diffère de celle du CE du même Etat. La présentation des deux jurisprudences interviendra à l'occasion de l'étude du pouvoir réglementaire autonome.

B/ les règlements autonomes ou règlements de l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution

Le répondant de l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution béninoise est l'article 37 alinéa 2 de la Constitution française. A propos de ces règlements, la question qui se pose est la suivante : étant donné qu'ils sont autonomes, doivent-ils être encore soumis à la loi ? Et s'ils n'étaient pas soumis à la loi dont ils seront l'équivalent le cas échéant, le Conseil d'Etat français pourra-t-il les contrôler dans la mesure où en matière de hiérarchie des normes juridiques, la loi est supérieure à la jurisprudence ?

Répondant à la première question, le CE a reconnu que les règlements autonomes qui, **de fait**, sont affranchis de la soumission à la loi, demeurent des actes administratifs. Par conséquent, leur autonomie ne les soustrait pas du contrôle du juge administratif (CE, 12 février 1960, *Sté Eky*). Les règlements autonomes sont soumis **aux principes généraux de droit** (CE 26 juin 1959, *Syndicat des ingénieurs-conseils*.) Examinées à la lumière du principe de la légalité, les jurisprudences du CE sont fondées. En effet, le Conseil constitutionnel français n'étant pas compétent dans le domaine du contrôle de légalité, les règlements autonomes auraient été immunisés contre tout débat juridictionnel si le juge administratif ne les contrôlait pas. On viendrait à étendre inopportunément la liste des exceptions au principe de la légalité, alors que la tendance est à leur réduction comme en témoigne la théorie de l'acte détachable relativement aux actes de gouvernement.

Mieux, il peut arriver qu'une loi intervienne dans un domaine réglementaire. Au regard de cette hypothèse, la position du constituant béninois est la suivante : Les textes de nature législative qui interviennent dans le domaine réglementaire avant l'entrée en vigueur de la Constitution peuvent être modifiés par décret après avis de la Cour constitutionnelle (article 100 alinéa 2). **C'est la procédure de déclassement.** Mais il peut arriver que le gouvernement se garde de déclencher la procédure de déclassement. Ainsi, la loi qui serait prise dans le domaine réglementaire et les règlements autonomes seront appelées à demeurer tous deux en vigueur. La question de la hiérarchie se posera à nouveau. Le CE a décidé que tant qu'il n'y aura pas une demande gouvernementale en application d'un déclassement en vertu de l'article 37 alinéa 2, les règlements autonomes seront soumis à tout texte législatif qui portera sur le domaine réglementaire (CE, ass, 27 février 1970, *Dautan*).

Mais, s'il arrivait qu'un règlement autonome empiète sur le domaine de la loi, le CE le sanctionnera. D'après ce dernier, les règlements doivent respecter le domaine réglementaire et celui de la loi (CE, sect., 8 octobre 1971, *SA Librairie Maspéro* ; voir également CE 27 janvier 1961, *DAUNIZEAU*, précédemment rapporté. Ce faisant, le Conseil d'Etat distingue deux sources de règlements : l'article 21 et l'article 37 alinéa 1^{er}. La portée de la distinction renvoie à la théorie de la loi-écran (CE, ass, 29 avril 1981, *Ordre des architectes*).

Mais telle n'a pas été la position du Conseil constitutionnel (CC) français. Pour celui-ci, les règlements, qu'ils soient d'application de la loi ou autonomes, ont une source unique : l'article 37 alinéa 1^{er} de la Constitution. Par conséquent, l'article 21 ne fait que préciser, d'après le CC, et sur la base de l'article 37 alinéa 1^{er}, les autorités qui sont investies du pouvoir réglementaire. Dès lors, les règlements, qu'ils soient d'application ou autonomes, doivent respecter la loi. Ainsi, une loi qui aura prévu que des mesures d'application vont être prises par un règlement dans le domaine législatif sera anticonstitutionnelle (CC 1^{er} juillet 1980). C'est dire que pour le CC la loi-écran ne vaudra plus.

Toutefois, le CE a adoptée une position nuancée. Si le règlement empiétait de son propre chez sur le domaine législatif, il le sanctionnera (CE 18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*). Il y a donc une remise en cause de CE, ass, 29 avril 1981, *Ordre des architectes*. Dans le cas contraire,

où le législateur aura prévu lui-même l'intervention du pouvoir réglementaire dans le domaine législatif, la théorie de la loi-écran connaîtra un regain d'actualité.

C/ Le pouvoir réglementaire de police

Sous la troisième République en France, il n'y avait pas un domaine qui soit réservé au règlement autonome. Il n'en existe que pour mettre en application la loi. Le législateur avait chargé le préfet et le maire de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation. C'est ainsi que sans être autorisé par le législateur, un décret du 10 mars 1899 avait prescrit à l'autorité préfectorale de retirer « le certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles » (l'actuel permis de conduire) à tout titulaire qui aura commis deux contraventions dans une année. La sanction étant appliquée au sieur LABONNE, il en saisit le juge au motif que le chef de l'Etat aurait commis un excès de pouvoir. Le législateur ne lui aurait délégué aucun pouvoir. Statuant sur le dossier, le CE avait décidé qu'en dehors de toute délégation législative, et sans que cela ne remette en cause la compétence du préfet de celle du maire, le chef d'Etat détenait en propre, en tant que chef de l'exécutif, le pouvoir de prendre des mesures de police qui s'applique sur toute l'étendue du territoire national. Ce pouvoir appartient au Premier ministre. Il existait depuis lors, un pouvoir réglementaire de police qui a survécu au temps (CE 8 août 1919, *LABONNE*). Il n'est pas remis en cause par l'article 34 (domaine de la loi) de la Constitution du 4 octobre 1958.

Au Bénin, il semble que le pouvoir de police relève du pouvoir réglementaire autonome.

Paragraphe II : Les titulaires du pouvoir réglementaire

Les titulaires du pouvoir réglementaire autonome sont d'un certain nombre : le président de la République et le chef du gouvernement, les chefs de service, les Autorités administratives indépendantes (AAI) et les autres autorités.

A/ Le président de la République et le chef du gouvernement

Il est vrai que le Président de la République, Boni YAYI a formé un nouveau Gouvernement le 18 juin 2015, à l'issue duquel il a nommé un Premier ministre. Mais, au Bénin, en vertu de l'article 54 de la Constitution, le président de la République est également le chef de gouvernement. Il dispose d'importants pouvoirs au vu des articles 54, 55 et 56 de la Constitution. Les actes du président de la République sont contresignés par les ministres responsables (article 54 *in fine*). « *Le contresigning permet d'attester authentiquement la prise d'une décision..., en partager la responsabilité, et assurer celle de son exécution.* »¹ D'après la Chambre administrative de la Cour suprême, le ministre responsable est celui qui a émis une proposition ou a préparé l'édiction d'un acte, a contresigné et est chargé de l'exécution de l'acte concerné (Arrêt collectif Enseignant de l'ENA, 1998).

En France, le pouvoir réglementaire est partagé entre les deux institutions que sont le président de la République et le Premier Ministre. Le président de la République signe les décrets qui sont pris en Conseil des ministres et les ordonnances de l'article 38 de la Constitution (ordonnances d'habilitation). Il est signataire de droit (sur habilitation constitutionnelle ou législative) et de fait (pour des considérations d'opportunité politique) de tous les décrets pris en Conseil des ministres (CE ass., 10 septembre 1992, *Meyet*). Les actes du président de la République doivent être contresignés par les ministres responsables (Constitution article 19 ; CE, sect., 10 juin 1966, *Pelon*.)

¹ Voir Gérard CORNU (dir), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 7^e édit., 2005, p.232.

Toutefois, le président de la République qui signe les décrets qui sont émis par le Premier ministre en dehors du Conseil des ministres, n'en est pas le véritable acteur. Ces décrets valent lorsqu'ils sont signés par le Premier Ministre et sont revêtus des contreseings requis (CE, 27 avril 1962, *Sicard*).

Pour ce qui est de la portée juridique d'un contreseing, il semble que les droits béninois et français ont fini par se rejoindre. En effet dans le premier Etat, l'absence de contreseing n'entamait pas la régularité de l'acte (voir CA/CS du Bénin, 28 juillet 1975, *Septime DODDE et Association des Administrateurs civils du Dahomey c/ Etat du Dahomey*, n°12/CA du Répertoire, n°72-1/CA et 72-17/CA du Greffe).

En France, l'absence de contreseing est à l'origine d'un vice de forme (CE ass. 12 juillet 1957, Chambre de Commerce d'Orléans, *Rec.*, p. 474 ; CE sect. 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*, *Rec.*, p.550.) Mais la régularité de l'acte est évidemment établie dès que le contreseing est apposé. Au Bénin, et comme il avait été souligné, depuis 1998, le contreseing est pris en considération par la Chambre administrative de la Cour suprême (voir arrêt Collectif d'enseignants de l'ENAM).

En revanche, la surabondance de contreseing, c'est-à-dire l'apposition de contreseing non requis n'entame pas la légalité de l'acte normatif (CE 30 octobre 1958, *Union mutuelle immobilière*, *Rec.*, p.811.)

B/ Le cas des chefs de service

Le chef de service, notamment le ministre, ne dispose pas du pouvoir réglementaire (CE 23 mai 1969, *Sté Distillerie Brabant* ; CE 8 février 2012, *Ministre de la Défense*), mais il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire **dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement** de son ministère (CE 7 février 1936, *Jamart*). L'exercice de plein droit, du pouvoir hiérarchique en est la source. Au sujet du pouvoir d'organisation et du fonctionnement d'un ministère, voir CE 12 décembre 2012, *Sind. Nat. des établissements privés pour personnes âgées*). De même **des dispositions législatives peuvent conférer un pouvoir réglementaire à un ministre** (CE 6 mars 1959, *Synd. Des grandes pharmacies*) ou **l'investir d'un pouvoir d'exécution** (CE, sect., 6 novembre 1964, *Réunion des assureurs-maladies des exploitants agricoles*). **En outre, le Premier Ministre peut prendre un décret d'application d'une loi, contenant l'essentiel des mesures d'exécution et chargé le ministre de réguler par arrêté les détails de l'exécution de la loi** (CE 15 mars 1961, *Société des établissements Omer Décugis*). Le ministre de la Défense peut alors disposer du pouvoir réglementaire d'imposer des vaccinations aux militaires placés sous son autorité (CE ass., 3 mars 2004, *Ass. Liberté, information, santé*).

Le pouvoir réglementaire est également reconnu aux autorités administratives chargées de la gestion d'un établissement public (EP) CE 7 février 1936, *Jamart* précité.

C/ Les Autorités administratives indépendantes (AAI)

Les AAI sont chargées de la régulation de certains secteurs d'activités, sans être sous la hiérarchie d'un ministère. Elles viennent donc en concurrence avec les ministres dans l'organisation et le fonctionnement des services publics. De ce fait, elles bénéficient du pouvoir réglementaire sans que leur indépendance ou autonomie n'entame la possibilité qu'a le gouvernement de déterminer la politique nationale dans le domaine qui est confié à une AAI (CC 3 août 1993). La Commission de régulation des marchés publics ou la Commission électorale nationale indépendante ainsi que le Médiateur de la République sont des exemples d'AAI au Bénin. Du côté de la France, on peut citer par exemple, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

D/ Les autorités locales

Les collectivités locales bénéficient d'un pouvoir réglementaire qui leur est attribué par le législateur en vue de l'exercice de leurs compétences. La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en Républiques du Bénin en est le fondement. Sans pouvoir remettre en cause le pouvoir réglementaire général du chef de gouvernement, le législateur peut confier à des collectivités locales, le soin de définir dans la limite des compétences qui leur sont dévolues, certaines modalités d'exécution d'une loi. En guise d'une illustration, l'article 73-2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 dispose : « *Le maire prend les dispositions à l'effet de diffuser au niveau local, les lois et règlements de police et rappeler les citoyens à leur observation* ». Néanmoins, le pouvoir réglementaire qui est exercé dans ces conditions exclut les mesures fixant les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques. Celles-ci doivent en principe, être les mêmes sur toute l'étendue du territoire nationale. Le respect des libertés publiques ne dépendra pas alors des décisions des collectivités locales (CC, 17 janvier 2002).

A côté des autorités locales élues, il y a celles qui sont nommées. Il s'agit, au Bénin, des préfets de département. Leur pouvoir réglementaire est principalement prévu par la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation territoriale de la République du Bénin. Certains aspects du pouvoir réglementaire des préfets figurent également dans la loi 97-029 du 15 janvier 1999.

E/ Les autres autorités

Les ordres professionnels disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'accès et la réglementation de leur fonctionnement (voir du côté de la France TC. 15 janvier 1968, *Cie Air France c/ Epoux Barbier*, et de la part du Bénin : N° 18 bis/CS. Ass. du 10 avril 2000, *Joachim SIDICK c/ ONPB*). Le pouvoir réglementaire est aussi reconnu aux dirigeants d'un organisme privé chargé de la gestion d'un service public en vertu des pouvoirs généraux d'organisation dont ils jouissent (CE, ass, 12 avril 2013, *Fédération FO Energie et Mines*, ou encore l'arrêt *Epoux Barbier*).

Paragraphe III : L'exercice du pouvoir réglementaire

Une autorité administrative détentrice du pouvoir réglementaire peut être tenue de l'exercer, auquel cas il disposera d'une compétence liée. Elle peut avoir également une liberté de choix. Ce cas de figure cadre avec le pouvoir discrétionnaire. Il restera à préciser la hiérarchie interne des actes administratifs.

A/ La compétence liée

L'administration se trouve dans une situation de compétence liée lorsqu'un texte juridique lui impose de prendre une décision, et lui indique que la mesure à prendre doit l'être dans un sens précis. L'autorité administrative ne bénéficie pas d'une liberté de choix. Ainsi, la célèbre décision du CC en date du 16 janvier 1971 interprète la loi du 1^{er} juillet 1901 comme faisant l'obligation au préfet, de délivrer un récépissé à toute personne qui lui fait une déclaration d'association. Il n'aurait pas de choix, même si l'association lui paraît poursuivre un objet illicite. Aussi, le maire en France, est-il tenu, par les textes, de refuser l'autorisation qui lui sera demandée de conserver le corps congelé d'un proche dans la propriété familiale (CE 6 janvier 2006, *Martinot et autres*). Au Bénin, la juridiction administrative a imposé à l'Administration de délivrer un récépissé d'enregistrement au parti politique «*Union des Forces démocratique*» (U.F.D.) en tenant dûment compte l'ordre d'arrivée des dossiers des partis (N° 05/CA du 23 février 2006 UFD c/ MISD) «*Lorsqu'une décision ne peut être prise que « sur la*

proposition » de telle ou telle entité, l'administration ne peut agir si elle n'a pas été saisie d'une proposition. Elle ne peut que se conformer à cette proposition, ou en demander une nouvelle... »²

Néanmoins, il faudra noter que la compétence liée comporte une petite liberté de choix. Celle-ci en constitue l'exception et l'obligation d'agir dans un sens donné en est le principe. L'Administration n'étant pas un robot, elle dispose d'une liberté d'appréciation. Pour revenir à l'exemple qui est emprunté à l'enregistrement des partis politiques, l'Administration doit au moins vérifier que les pièces à fournir sont au nombre. En outre, elle peut prévoir des moments de délivrance des récépissés. Pour reprendre le Doyen HAURIOU, l'Administration a, dans une mesure raisonnable, *le choix du moment*. L'arrêt Association pour le développement économique et social de Sèmèrè (ADESS) en est une illustration : *« Les irrégularités dans lesquelles s'est placée l'administration pour délivrer le récépissé de déclaration attaqué violent la loi »* (N° 75/CA du 4 novembre 1999, ADESS c/ MISAT).

1°) L'obligation d'édicter les règlements d'application d'un texte

Il pèse sur l'Administration, l'obligation de prendre les règlements d'application de la loi (voir N°81/CA du 4 novembre 1999, *François KOUYAMI c/ Etat béninois* ; voir du côté français, CE 13 juillet 1962, *Kevers-Pacalis*). Au vu de ce dernier arrêt, l'obligation vaut aussi pour l'application des décrets. Mieux, les mesures d'application doivent être prises dans un délai raisonnable : *« L'autorité administrative a l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire et plus particulièrement de prendre les décrets d'application d'une loi et de les prendre dans un délai raisonnable. »* (Voir arrêt *François KOYAMI* qu'on vient de citer). Du côté français, voir CE 28 juillet 2002, *Association France Nature Environnement*). Le préjudice qui découle de l'absence d'intervention d'un délai raisonnable d'édiction des mesures d'application peut être à l'origine d'un engagement de la responsabilité administrative (CE, ass.22 novembre 1964, *Dame Renard*). De la même manière, le décret d'application d'une loi qui renvoie lui-même à un arrêté, impose l'intervention du pouvoir réglementaire dans un délai raisonnable (CE, 29 juin 2011, *Sté Cryo-Save France*).

2°) L'obligation d'émettre les règlements nécessités par une situation de fait

Lorsqu'une situation de fait rend obligatoire l'exercice du pouvoir réglementaire, son titulaire est tenu d'agir (CE, sect., 14 décembre 1954, *Doublet*). C'est le cas des mesures de police. Elles doivent être prises pour faire cesser un péril grave qui résulte d'une situation de fait particulièrement dangereuse pour le maintien de l'ordre public.

3°) L'obligation d'abroger les règlements illégaux

L'autorité compétente saisie d'une demande tendant à modifier ou à abroger un règlement devenu illégal à la suite du changement des circonstances de fait dans lesquelles elle l'a édicté est tenu d'y déférer (CE, ass.3 février 1989, *Cie Alitalia* ; CE, ass.30 décembre 2009, *Union syndicale solidaires*). La jurisprudence *Cie Alitalia* a été reprise par l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit : *« L'autorité compétente est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou devenu sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstance de droit ou de fait postérieures à cette date. »*

²Voir Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, *Droit administratif*, p. 240.

L'Administration n'est tenue d'abroger un acte réglementaire illégal qu'à condition que l'acte n'ait pas créé de droits acquis, et que l'abrogation intervienne dans le délai de recours contentieux (CE 30 juin 2006, *Soc. Neuf Télécom SA*.)

Au cas où l'acte aura créé de droits acquis, le CE vient de décider que « *sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du titulaire, l'Administration ne peut retirer ou **abroger** une décision expresse individuelle créatrice de droits que dans le délai de quatre mois suivant l'intervention de cette décision et si elle est illégale* » (CE, s, 6 mars 2009 *Coulibaly*).

B/ Le pouvoir discrétionnaire

Le pouvoir discrétionnaire est celui qui, en principe, accorde une liberté d'action à l'administration. La liberté se manifeste de deux manières. L'administration dispose, soit de la liberté de prendre une décision parmi tant d'autres, soit de prendre ou de ne pas prendre une décision³. Pour punir un fonctionnaire, elle choisira une sanction au nombre de celle que prévoit l'échelle des sanctions. Dans le second cas, l'exemple le plus classique est celui au vu duquel *nul n'a de droits acquis au maintien d'un acte réglementaire* légal (CE s, 27 janvier 1961, *Vannier*). La réglementation en vigueur ne doit pas rester figée. Par conséquent, l'Administration doit l'expurger au besoin. Et, à cet effet, elle dispose un pouvoir discrétionnaire de modifier ou d'abroger un règlement légal.

Mais, il faut reconnaître que le pouvoir discrétionnaire comporte aussi, une petite part de contrainte, de compétence liée. Une question permettra de l'élucider. En effet, « *l'Administration a-t-elle une compétence liée ou un pouvoir discrétionnaire pour nommer les candidats que le jury a déclaré admis à l'issue d'un concours d'accès à la fonction publique* » ? Elle peut décider de les nommer tous ou de nommer quelques uns, ou de ne pas en nommer du tout. Ce serait assurément dommage dans ce dernier cas, mais l'exercice du pouvoir discrétionnaire le recommande ainsi.

En revanche, dès que l'Administration décidera de nommer quelques uns, l'autorité administrative est tenue de respecter l'ordre qui aura été établi par le jury. Si elle voulait nommer un seul candidat alors que quatre d'entre eux auraient eu la même moyenne, elle sera tenue de les nommer tous. C'est ainsi qu'une même décision pourra fait intervenir à la fois le pouvoir discrétionnaire et la compétence liée.

Section III : Les limites au principe de la légalité (exposé) pp : 52-55 ; 84-96 ; 96-106 ; 107-125.

Chapitre II : Les actes administratifs unilatéraux (AAU)

Les AAU seront étudiés à quatre égards : les caractères généraux, l'élaboration, l'application et la fin ou sortie de vigueur.

Section I : Caractères généraux des actes administratifs unilatéraux

Les actes administratifs unilatéraux peuvent modifier ou non, l'ordonnancement juridique. Le premier schéma est celui des *décisions* (paragraphe III). La seconde hypothèse concerne les *actes non décisifs* (paragraphe II). Leur étude sera précédée de la définition de l'acte administratif unilatéral dans son ensemble (paragraphe I).

³ Voir Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, *Droit administratif*, op. cit., p. 240.

Paragraphe I : Définition

En règle générale, une définition intervient de deux manières : ce qu'elle recouvre (définition positive) et ce qui lui est étranger (définition négative).

A/ Définition inclusive ou positive ; critère organique et matériel

Une décision est une manifestation de volonté, unilatérale, qui est destinée à créer un ordonnancement juridique, à modifier celui qui existait ou l'abroger ou encore le retirer ou le maintenir. Une décision crée des droits ou mets des obligations à la charge de ses destinataires. Le critère de la définition positive est pareil à Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin et au CE français. Celui-ci définit la décision administrative comme étant celle qui est prise par une autorité administrative ou un organisme privé « *dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique* »⁴, ou « *au moyen de prérogatives de puissance publique* ».⁵ (Du côté du Bénin, voir N° 051/CA 13 décembre 2001, Daniel ALI c/ O. P. T). Le rattachement de la décision administrative à une autorité administrative fait appel à un critère organique (A). L'intervention d'un particulier gérant un service public est à l'origine de la définition matérielle (B).

B/ définition exclusive ou négative

La définition exclusive ne reconnaît pas les actes législatifs et ceux pris par une autorité juridictionnelle comme des actes administratifs. Les actes de gouvernement en sont également exclus.

Paragraphe II : Les actes administratifs unilatéraux non décisaires

Les actes administratifs unilatéraux non décisaires sont d'un certain nombre : les actes préparatoires, les mesures d'ordre intérieur et les mesures d'orientation.

A/ Les actes préparatoires

Les actes préparatoires sont des mesures simplement indicatives par lesquelles l'Administration fait connaître son opinion ou annonce un projet. Exemples : les avis consultatifs, les vœux, projets, rapports, actes portant transmission de dossier, actes types et les propositions etc. Ce sont des aides en prise de décision.

B/ Les mesures d'ordre intérieur

L'acte administratif unilatéral non décisaire est une expression quelque peu équivoque. Il n'est pas synonyme de ce que les actes concernés sont tous exempts d'un caractère décisaire. Mais certaines de ces décisions sont si bénignes que point n'est besoin de les considérer comme un acte décisaire. Autrement dit, ce sont des actes qui ne sont pas susceptibles d'être attaqués devant une juridiction. Il en était ainsi des règlements intérieurs des établissements d'enseignement, des garnisons militaires ou des centres pénitentiaires. Mais depuis CE 2 novembre 1992, *M. Kherouaa*, ce n'est qu'en principe que les règlements intérieurs ne sont plus susceptibles de recours contentieux. Par la décision *M. Kherouaa*, le juge français avait contrôlé l'article 13 d'un règlement intérieur par lequel la Directrice du Collège de Montfermeil avait interdit le port du foulard islamique au sein de l'enceinte de l'établissement. En outre,

⁴ Voir TC 18 octobre 1999, *Préfet de la Région d'Ile-de-France*, AJDA 1999, p. 1029, JCP n° 10413, concl. SCWARTZ.

⁵ Voir TC 25 mars 1983, *cons. RAPHANEL et Ep. DUMANCHIN*, deux arrêts, RDP 1983, p. 1629, note Jean-Marie AUBY.

l'acte portant organisation ou réorganisation d'un service public dont le redéploiement du personnel est un autre exemple de mesure d'ordre intérieur.

C/ Les mesures d'orientation

Les mesures d'orientation pouvaient déjà être étudiées au niveau des actes préparatoires. Mais deux raisons expliquent qu'on leur accorde une importance particulière : à l'opposée des actes préparatoires qui émanent des subordonnés qui les adressent au supérieur hiérarchique en vue des décisions à prendre, les mesures d'orientation proviennent du supérieur hiérarchique qui indique au subordonné la manière dont celui-ci mettra en exécution des décisions qui sont déjà prises. Deux mesures d'orientation seront étudiées : la circulaire (1) et la directive, devenue les lignes directrices (2).

1°) La circulaire

La circulaire est un instrument de circulation de l'information entre les services centraux d'un ministère d'une part, et entre ces services et les services extérieurs du ministère concerné d'autre part. Elles sont destinées à l'interprétation d'une loi ou d'un règlement pour en faciliter l'exécution. C'est la circulaire purement interprétative. Elle n'est pas susceptible de recours (CE 27 mars 1996, *Lome*). Toutefois, il ne pèse jamais sur l'Administration l'obligation de recourir à une circulaire avant de mettre une décision en application (CE, 14 mars 2003, *Le Guidec* ; CE, 17 décembre 2008, *Cots*). Pourtant l'on doit l'application de milliers d'actes administratifs unilatéraux à la circulaire.

Il en résulte un usage équivoque qui a conduit le Conseil d'Etat à faire une distinction entre les circulaires selon qu'elles sont purement interprétatives ou réglementaire. Les premières sont immunisées contre toute attaque juridictionnelle. Les secondes émanent d'une autorité qui crée de nouvelles règles de droit sans en avoir la compétence. Ou bien, si celle-ci était incompétente, la circulaire sera illégale pour d'autres motifs, notamment la violation de la loi dans le cadre du CE 29 janvier 1954, *Institut Notre-Dame de Kreisker*. Dans ces deux dernières hypothèses, la circulaire ne sera plus purement interprétative, mais plutôt réglementaire, donc susceptible de recours pour excès de pouvoir. Ainsi, le juge annulera la circulaire si elle faisait grief. C'est jurisprudence *Institut Notre-Dame de Kreisker* qui était à l'origine de la distinction circulaire interprétative / circulaire réglementaire.

Mais au-delà, la question des circulaires ne paraît pas encore définitivement réglée. En effet, une circulaire purement interprétative effectuera une interprétation qui travestira le sens et la portée de la loi ou du règlement qu'elle serait en train d'expliquer. Une telle circulaire s'imposera cependant à ses destinataires. Elle devient une circulaire « impérative ». De même, la circulaire pourra réitérer une règle qui, elle-même, sera illégale au regard de la hiérarchie des normes juridiques. Pourtant, la circulaire fera obligation aux agents publics de respecter la règle illégale qui aurait été réitérée. C'est une autre manifestation de la circulaire « impérative ». A tous ces égards, la circulaire pourra être contestée devant le juge parce qu'elle pourra faire grief (CE, s, 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*). Toutefois, il conviendra de noter que la circulaire impérative ne pourra être contestée que si et seulement si elle fasse grief (CE 26 décembre 2012, *Association « Libérez les Demoiselles »*).

Au total, la jurisprudence *Mme Duvignères* ne remet pas en cause la décision *Institut Notre-Dame de Kreisker*. Elle la renforce au contraire. Celle-ci est incluse dans celle-là. En invoquant la jurisprudence *Mme Duvignères*, l'on prend déjà en considération la jurisprudence *Institut Notre-Dame de Kreisker*. Il ne paraît pas nécessaire d'invoquer les deux pour donner l'impression qu'elles s'excluent. Mais elles ne sont non plus interchangeables.

2°) La directive, devenue les lignes directrices

Au même titre que la circulaire, la directive émane du supérieur hiérarchique qui l'adresse aux subordonnés. A la différence de la circulaire, la directive ne décide pas. Elle permet à l'autorité administrative qui est investie d'un pouvoir discrétionnaire de rationaliser son action, d'assurer la cohésion dans la prise des décisions individuelles. Les directives visent donc à faciliter l'action administrative. Le destinataire d'une directive conserve sa liberté d'appréciation. (CE, s, 11 décembre 1970, Crédit foncier de France ; CE 29 juin 1973, Sté Géo). Contrairement à la circulaire, la directive est opposable aux administrés et à l'administration ; d'une part, elle permet une étude circonstanciée ou au cas par cas des affaires et d'autre part, l'administration doit respecter la directive qu'elle élabore. L'arrêt CE 19 septembre 2014, *Jousselin* a remplacé la notion de directive par celle de *lignes directrices*. Mais Il n'en ressort qu'un changement de forme. Le fond n'a pas évolué.

Paragraphe III : Les actes administratifs unilatéraux à caractère décisoire

A/ Acte à caractère déclaratif et acte à caractère constitutif

Un AAU a un caractère déclaratif ou reconnaissant lorsqu'il ne fait que constater et consacrer une décision sans en être l'émetteur. Ex : les diplômes qui sont signés le sont sur la base de la délibération des jurys dont doit tenir compte le signataire. Il en est de même des actes portant délimitation du domaine public naturel, qu'il soit maritime ou fluvial. L'acte constitutif est un acte dont procède la décision qui est prise. Un acte portant nomination à une fonction à la discrétion du gouvernement est un acte constitutif.

B/ L'acte réglementaire

L'acte réglementaire est une décision administrative qui a un caractère général et impersonnel. Elle ne s'adresse à aucun administré visé nommément.

C/ L'acte non réglementaire individuel ou collectif

Un acte est dit individuel lorsqu'il s'adresse à un destinataire qui est nommément désigné. Lorsque les destinataires sont d'un certain nombre, on dit de l'acte individuel qu'il est un acte collectif. Tous les destinataires d'un tel acte sont connus parce que la décision en cause les cite.

D/ L'acte non réglementaire, non individuel ou *sui generis*

L'acte non réglementaire, non individuel ou *sui generis* n'entre dans aucune des catégories qui précèdent. Ex : acte portant convocation du corps électoral, ou découpage de circonscription administrative, acte portant dissolution d'un conseil municipal, l'acte fixant la date d'ouverture d'un concours.

E/ Actes créateurs de droits et actes non créateurs de droits

Les droits peuvent être légaux, ils peuvent être un droit acquis. Dans le premier cas, le respect du parallélisme des formes et compétence suffit pour mettre l'acte en cause. Dans le second cas, la remise en cause ne peut être possible que par respect de la procédure de l'acte contraire. Celle-ci signifie que les conditions de forme et de fond qui président à la remise en cause d'un droit acquis doivent être au préalable prévues par un texte juridique. Les droits acquis sont donc plus protégés que les droits légaux. La nomination au poste de secrétaire général de ministère relève d'un droit acquis au Bénin.

Section II : L'élaboration des actes administratifs unilatéraux (à caractère décisoire)

Paragraphe I : L'initiative de l'édiction de l'acte

A/ Les AAU émis à l'initiative de l'Administration

Une décision peut être prise par l'Administration sur initiative propre de celle-ci. L'initiative est dite spontanée. Ex : décision relative à une visite de terrain aux élèves stagiaires de l'ENAM dans les structures d'accueil. L'initiative peut être contraignante : adoption d'un règlement d'application dans un délai donné (se référer aussi à l'exercice du pouvoir réglementaire).

B/ Les AAU pris sur demande des administrés

Un acte administratif peut être également pris sur l'initiative des administrés : Ex : demande de bourse, de recrutement dans une entité universitaire. La demande doit être accueillie et traitée dans un délai raisonnable.

Paragraphe II : Les modes explicites et implicites d'élaboration

A/ Les décisions explicites

Une décision est dite explicite lorsqu'elle bénéficie d'un support. Elle peut être d'acceptation ou de rejet. Une décision d'acceptation est une décision positive. Lorsqu'elle est défavorable, l'on est en présence d'un acte négatif. Les actes implicites peuvent être des décrets présidentiels ou des pris en Conseil des Ministres. Ils peuvent être des arrêtés présidentiels, ministériels, interministériels, préfectoraux, municipaux ou rectoraux.

B/ Les décisions implicites

Il y a décision implicite lorsque l'administration répondra par le silence à une demande qui lui aura été adressée. On parle de décision tacite ou implicite. En principe, le silence de l'administration vaut rejet. Mais il n'est pas exclu que par exception, elle prenne une décision implicite d'acceptation. Il ne faut pas confondre la décision implicite à la décision verbale ou gestuaire.

Paragraphe III : Autres modes d'élaboration

A/ Décision nouvelle et décision confirmative

Une décision est nouvelle lorsqu'en donnant l'impression de reprendre une décision antérieure, elle s'en écarte en réalité. Elle sera dite confirmative lorsqu'elle ne fait que reprendre une décision antérieure. Ex : arrêt IFOGES et LOYOLA (de 1999) de la Chambre administrative de la Cour suprême.

B/ L'information indirecte et la décision nécessitant un effort d'analyse ou d'interprétation

L'information indirecte procède de ce qu'une décision explicite qui a fait l'objet d'une publication, d'affichage par exemple, signifie nécessairement qu'une autre décision est prise, sans que ce soit une décision implicite. On parle d'information indirecte. Ex : l'affichage de la liste de ceux qui sont admis à un examen signifie que l'administration a nécessairement pris une seconde décision, celle relative à l'échec de ceux dont les noms ne figurent pas sur le tableau d'affichage. (Voir aussi l'arrêt

IFOGES et LOYOLA de 1999). Au-delà de l'information indirecte, il y a la décision nécessitant un effort d'interprétation ou d'analyse. En effet, pour reprendre l'exemple de l'affichage, si c'était des résultats de fin d'année universitaire, à partir du moment où l'on ne doit reprendre qu'une seule fois une année, celui dont le nom ne figure pas sur le tableau d'affichage alors qu'il aura déjà repris la classe, comprendra sans doute qu'il fut l'objet d'une exclusion. L'arrêt IFOGES et LOYOLA peut être utilement consulté.

C/ La décision complexe ou à procédure

Une décision est dite à procédure lorsqu'elle intègre une chaîne de décisions somme toute complémentaires. Ex : le communiqué qui invite des candidats à déposer des dossiers pour passer un concours de recrutement est une décision. L'établissement de la liste des candidats après le dépôt des dossiers en est une autre. L'acte qui fixe la date de la composition est une autre décision ainsi que celle qui met sur pied le jury de délibération. La nomination des admis est une autre décision. Au vu de ces différents actes, on dit qu'il y a une décision complexe ou à procédure. Elle a une portée procédurale. La dernière décision pourra intervenir un an après la toute première de la procédure. Mais tant que le délai de recours contentieux ne va pas courir pour la dernière décision, toutes les autres mesures qui concourent à avoir la une décision complexe demeureront attaquables devant le juge administratif.

D/ La décision superfétatoire ou inutile

Une décision est dite inutile lorsqu'elle n'est plus en vigueur, mais n'a pas été expressément abrogé par l'administration. Ex : à supposer qu'un acte ait prévu que deux semaines après son dépôt, la démission à une fonction donnée est définitivement acquise. Au-delà de la date à laquelle la démission sera définitive, l'acte portant nomination du démissionnaire devient un acte inutile. L'Administration doit l'abroger expressément pour la faire sortir de l'ordonnancement juridique.

Paragraphe IV : L'adoption de l'acte administratif unilatéral

A/ La compétence de l'auteur de l'acte, l'intérim et la suppléance

La compétence est l'habilitation à émettre un acte administratif. Elle revêt plusieurs aspects. Elle peut être territoriale, matérielle ou temporelle. Dans la première hypothèse, l'autorité administrative prend un acte qui s'applique sur toute l'étendue de son ressort territorial. La deuxième hypothèse concerne le domaine de compétence de l'autorité administrative. Ex : l'acte que le gouvernement aura pris sur la base de l'article 98 de la Constitution qui recouvre le champ de la compétence législative sera entaché d'illégalité. Concernant le troisième cas de figure, une autorité sortante ne peut plus prendre des actes après la cessation de ses fonctions.

La suppléance consiste à désigner par un texte, celui qui remplacera le titulaire d'une fonction lorsque celui-ci sera absent. Un vice-président supplée provisoirement au président. L'intérim peut intervenir aussi en cas d'absence d'une autorité. Mais, il y a encore intérim lorsque la vacance d'un poste est pourvue jusqu'à la nomination ou l'élection d'une nouvelle autorité. Dans ce cas l'intérim pourra plus ou moins durer.

B/ La procédure d'adoption

1°) Le principe du contradictoire, la concertation et la transparence

Encore qualifiés de droits de la défense, le principe du contradictoire intervient à l'occasion de l'adoption d'un acte négatif. Il consiste à dûment tenir informé le titulaire d'un acte des griefs qui lui

sont reprochés. L'intéressé dispose d'un délai raisonnable pour organiser sa défense. La défense peut revêtir une forme écrite ou orale. Le destinataire peut se faire assister d'un témoin ou d'un conseil.

L'acte administratif est certes unilatéral, mais pour certaines mesures, l'administration procède par concertation préalable. Elle permet de mener des débats avec les destinataires, ce qui facilitera plus tard l'adhésion de ceux-ci à la mise en œuvre de l'acte. L'acte aura été pris en toute transparence, mais non pas dans le huis clos des bureaux administratifs. Le retrait des parcelles est un champ de prédilection de la concertation et de la transparence au Bénin.

2°) Les avis obligatoire, facultatif et conforme

Un avis est obligatoire lorsque l'administration est tenue de le prendre. Mais elle est libre d'en tenir compte ou non. Un avis facultatif est celui que l'administration a le pouvoir discrétionnaire de solliciter tout comme elle peut ou non le prendre en considération. En revanche, l'administration doit prendre l'avis conforme et doit obligatoirement en faire également droit. Elle se trouve linéairement dans une situation de compétence liée.

C/ La forme de l'acte

1°) La motivation

La motivation consiste à énoncer et démontrer dans un acte administratif, notamment négatif, les raisons qui sont à l'origine de son édicition. A cet effet, la juridiction administrative du Bénin avait décidé : *«Au-delà même de l'existence ou non des textes qui imposent à l'administration l'obligation de motiver ses décisions individuelles défavorables, ladite obligation relève aujourd'hui d'une exigence de l'Etat de droit. »* (Arrêt Rosine VIEYRA-SOGLO et Nicéphore D. SOGLO de 2002). L'Administration est donc tenue de motiver une décision négative lorsqu'une demande lui est adressée à ce sujet, sauf s'il y avait urgence. En droit comparé, même si l'hypothèse d'une urgence venait à être vérifiée par exemple, la puissance publique est appelée à motiver un acte négatif qu'elle aura édicté lorsque le destinataire d'une décision défavorable en formulera la demande dans le délai de recours contentieux (CE (français) 16 mai 1988, ABDUL ; CE (français) 13 juin 1988, ABINA).

2°) La signature et le contresigne

La signature est l'expression de la validité juridique de l'acte administratif. Celui-ci prend effet pour compter de la date de sa signature. Concernant le contresigne, voir supra, p.19.

Section III : L'application de l'acte administratif unilatéral

Paragraphe I : L'entrée en vigueur

A/ La publicité

1°) La publication

La publication consiste à porter l'existence de l'acte à la connaissance du public. Il se fait au Journal officiel dont le siège est à Porto-Novo. Certains ministères peuvent disposer d'un bulletin d'information dans lequel seront publiés leurs arrêtés. Elle rend l'acte opposable à tous, c'est-à-dire le délai de recours contentieux court pour tout justiciable pour compter de la date de publication.

2°) La notification

La notification est l'acte par lequel une décision administrative est portée à la connaissance de son destinataire. Elle peut être réalisée par voie administrative. L'acte est alors remis à son destinataire moyennant un émargement. L'envoi postal est aussi un moyen de transmission. A partir de la date de la notification, le délai de recours contentieux court pour le destinataire. On dit que l'acte devient opposable à ce dernier. La notification n'est obligatoire que pour les actes négatifs.

3°) La notification et la publication

Les actes individuels, notamment favorables, doivent être non seulement notifiés à leurs destinataires, mais ils doivent être aussi publiés pour permettre aux tiers d'exercer éventuellement un recours contentieux.

4°) L'affichage et / ou la notification

Certains actes, notamment en matière d'urbanisme sont à la fois notifiés à leur destinataires, mais également affichés pour permettre aux tiers d'en prendre également connaissance.

5°) La portée de la publicité

Comme on l'annonçait, la portée de la publicité (publication ou notification et publication) réside dans l'opposabilité de l'acte.

6°) La connaissance acquise de fait

Il y a connaissance acquise de fait lorsqu'un acte administratif n'a pas fait l'objet d'une publicité. Ainsi, le délai de recours contentieux ne court à l'encontre des justiciables que pour compter de la date à laquelle ceux-ci posent un acte qui témoigne de ce qu'ils ont nécessairement pris connaissance de l'acte qui n'a ni fait l'objet d'une publication, ni d'une notification ou d'affichage. L'exercice d'un recours administratif préalable est par exemple une preuve que le requérant a pris connaissance de fait d'une mesure administrative non publiée. L'acte est exposé à une insécurité juridique lorsqu'il n'est pas publié. Il est invocable à tout instant, c'est-à-dire sans condition de délai devant le juge.

B/ La non rétroactivité de l'AAU

1°) Principe et exception

L'acte administratif dispose pour l'avenir. Il ne régit que des situations qui existent à la date de son édicition ou de sa signature. C'est le principe de la non rétroactivité.

Mais, lorsque l'intérêt général ou un texte juridique le recommande, l'acte administratif peut rétroagir par exception.

2°) Les aménagements à la non rétroactivité

Une jurisprudence du Conseil d'Etat français, CE, ass, 24 mars 2006, KPMG pose la règle nouvelle suivante : *« Il importe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'impliquent, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; il en va ainsi en particulier, lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées. »* Le cas échéant, l'on

parle de droit transitoire. Le principe qui est ainsi posé a tôt fait de déborder le cadre contractuel. Le domaine foncier en est un champ d'application au Bénin, en l'occurrence les questions touchant au retrait de parcelle et au déguerpissement. Le principe consiste à prémunir les administrés des convenus que pourra leur causer l'application immédiate d'une règle nouvelle. L'entrée en vigueur est alors différée pour leur permettre de s'approprier à accueillir la nouvelle législation.⁶

Paragraphe II : L'exécution de l'acte administratif unilatéral

A/ Acte exécutoire et acte non exécutoire

Est exécutoire, une décision qui est entrée en vigueur, donc suite à sa publicité. Mais il arrive des fois que l'acte administratif unilatéral n'est pas exécutoire. Ainsi, le recours pour excès de pouvoir intervient à la suite d'un recours administratif préalable auquel l'autorité administrative ne répond pas par un acte administratif exécutoire.

B/ L'exécution par les administrés

1°) L'exécution volontaire

L'exécution volontaire s'entend. L'administré met en œuvre de son propre chef l'acte administratif.

2°) L'exécution par contrainte (amende, exécution forcée, exécution d'office)

L'exécution est régie par un principe : le privilège du préalable. L'autorité de la chose décidée doit être respectée. Sauf décision juridictionnelle contraire, la chose décidée est présumée légale. Les textes peuvent prévoir les sanctions à prendre pour vaincre la résistance des administrés. A défaut l'exécution contraignante intervient sous le contrôle du juge, et à trois conditions. La décision à exécuter doit avoir sa base dans un texte à portée générale. L'administration doit se heurter à une résistance. Elle ne doit pas disposer d'autres moyens que la contrainte ; les textes n'ayant pas prévu de sanctions pénales (TC 2 décembre 1902, *Sté immobilière de Saint-Just*) ou judiciaires (CE 12 mars 1909, *Cne de Triconville*) ou que celles-ci se sont révélées inefficaces. L'exécution est d'office lorsque l'administration se met à la place d'un administré pour exécuter une décision. Ex : mise en fourrière d'un véhicule. Il peut s'agir d'une exécution forcée. L'acte se présente de telle sorte que son application ne peut être effectuée que par le destinataire.

En outre, l'urgence justifie à elle seule le recours à l'exécution d'office ou forcée (saisi d'un journal, lacération d'affiches, dangereux pour l'ordre public).

Mais, sous aucun prétexte, les mesures prises ne sauraient légalement excéder le but recherché, sous peine de commission de la voie de fait (TC, 8 avril 1935, *Action française*).

C/ L'exécution par l'Administration elle-même

1°) L'exécution des actes légaux

⁶Voir N° 113 / CA-CS du 13 mai 2005, *Cica Botokou TCHIBOZO c/ Préfet de l'Atlantique*, www.juricaf.org (consulté le 18 juillet 2008).

L'administration doit respecter ses propres décisions tant qu'elles sont en vigueur. C'est ce que traduit l'adage *tu patere legem quam fecisti*. A défaut, elle peut être traduite devant la juridiction administrative.

2°) L'exécution des actes illégaux

L'exécution des actes illégaux ne constitue une obligation pour l'administration que lorsqu'il s'agit d'actes créateurs de droits acquis, mais qui n'ont pas été retirés dans le délai de recours contentieux. Elle peut décider de son propre chef, sans l'intervention du juge, de ne plus appliquer un acte illégal.

3°) La hiérarchie interne des actes administratifs

La hiérarchie interne des actes administratifs soulève trois ordres de problèmes : la hiérarchie formelle ou organique, la hiérarchie matérielle et la hiérarchie organico-matérielle.

Au regard de la hiérarchie organique, les actes du supérieur hiérarchique sont supérieurs à ceux du subordonné. Les actes pris par un ministre priment sur ceux qui proviennent d'un préfet. Les décrets en Conseil des Ministres priment sur les décrets pris en dehors du Conseil des Ministres par le chef de l'Etat. Les décrets sont supérieurs aux arrêtés interministériels et ceux-ci aux arrêtés ministériels, et ces derniers aux arrêtés préfectoraux. Ceux du recteur sont supérieurs aux mesures qui émanent des chefs d'entités universitaires.

En matière de hiérarchie matérielle, les actes réglementaires sont supérieurs aux actes individuels.

Par rapport à la hiérarchie organico-matérielle, les actes réglementaires du subordonné doivent être respectés par le supérieur hiérarchique qui édicte une mesure individuelle.

NB : la hiérarchie matérielle et organico-matérielle sont mises en échec par le principe de l'effet intangible des droits acquis. Partant, la supériorité de l'acte réglementaire à l'acte individuel ne joue pas lorsqu'il s'agit d'un acte individuel ou collectif créateur de droit acquis.

Section IV : La fin, la disparition ou la sortie de vigueur de l'AAU

Paragraphe I : La fin momentanée de l'acte administratif unilatéral

A/ La suspension

Le juge suspend en référé, l'exécution d'un acte administratif qui fait l'objet d'un recours en annulation. La procédure qui est en cours au Bénin est le sursis à exécution.

B/ L'exception d'illégalité

Il y a exception d'illégalité lorsque la solution à donner par le juge dépend d'un acte définitif qui est irrégulier. Quand le juge se rend compte de l'illégalité, l'acte n'est plus appliqué à l'espèce, mais il demeure en vigueur. On dit que l'acte est paralysé. L'exception d'illégalité est perpétuelle pour les règlements. Mais elle est enfermée dans le délai de recours pour les actes individuels.

Paragraphe II : La disparition partielle de l'acte administratif unilatéral

A/ La modification par l'auteur de l'acte

La modification est faite par l'auteur de l'acte. Elle permet à l'auteur d'un acte administratif de l'anéantir partiellement pour l'avenir.

B/ La réformation par le supérieur hiérarchique

A la différence de l'abrogation, la réformation est effectuée par le supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte. Elle a la même portée que la modification.

Paragraphe III : La sortie totale de vigueur de l'acte administratif unilatéral

A/ L'abrogation ou la disparition de l'acte pour l'avenir

1°) L'abrogation, la caducité et la désuétude

L'abrogation consiste en l'anéantissement total de l'acte administratif pour l'avenir. Elle est faite par l'auteur de l'acte. Un acte est caduc quand l'échéance prévue pour sa mise en application arrive à expiration. Ex : au lendemain de la décentralisation administrative, une institution, la Mission de Décentralisation (MD) avait été créée au Bénin. Le décret portant création avait prévu que la Mission de Décentralisation disparaîtra trois ans après l'entrée en vigueur de la décentralisation. A l'issue des élections municipales de 2002-2003, le besoin s'est encore fait sentir de maintenir la MD au-delà des trois ans initialement prévus. A ce moment, le décret portant création est devenu caduc. Il a fallu prendre un autre décret pour prolonger la durée de vie de la MD.

Il y a désuétude quand un acte administratif demeure en vigueur, mais n'est plus appliqué. La désuétude n'étant pas synonyme d'abrogation ou d'un anéantissement rétroactif, l'acte désuet pourra encore être mis en application à tout moment.

2°) L'abrogation par l'auteur de l'acte

Voir le 1°) qui précède immédiatement.

3°) L'acte rapporté par le supérieur hiérarchique

L'acte est dit rapporté par le supérieur hiérarchique lorsque ce dernier le supprime de l'ordonnancement juridique, l'anéantit pour l'avenir. L'acte rapporté produit le même effet qu'un acte abrogé.

B/ La sortie de vigueur rétroactive de l'acte

1°) L'annulation et la déclaration d'inexistence juridique

L'annulation peut être prononcée par le supérieur hiérarchique ou le juge. Il a un effet rétroactif. L'acte cesse de produire ses effets à la fois pour le passé et pour l'avenir. L'inexistence juridique a la même portée que l'annulation. Mais elle relève d'une irrégularité qui paraît monstrueuse, inadmissible. Elle consiste, à la limite, à faire des leçons de morale à l'autorité administrative.

2°) Le retrait de l'acte

Le retrait rejoint l'annulation du point de vue de sa portée. Mais le retrait est fait par l'auteur de l'acte lui-même (voir arrêt Dame Cachet).

Paragraphe IV : La modulation ou les aménagements à la fin des AAU

La modulation est une règle d'origine jurisprudentielle. Elle consiste à annuler un acte tout en procédant à des aménagements relativement à ses effets. Certains effets disparaîtront pour l'avenir, d'autres pour le passé, à la fois pour le passé et pour l'avenir. Le juge peut encore différer les effets. Il pourra encore annuler une décision et rejeter que l'annulation produise ses effets. Tout dépend des conditions dans lesquelles l'annulation aura été prononcée. L'arrêt Société ATB International SARL de 2009 en est un exemple au Bénin.

Chapitre III : Le contrat administratif

La définition du contrat, sa formation, son exécution, la fin du contrat et le contentieux contractuel seront étudiés.

Section I : La définition du contrat administratif

La question de savoir ce qu'est un contrat administratif conduira à la distinguer de quelques notions avec lesquelles il ne faudra pas le confondre.

Paragraphe I : La définition négative

A/ Les conventions d'administration

1°) Les contrats administratifs impossibles

Lorsque des services d'une même personne publique signent un protocole, le ministre de l'éducation et celui de l'intérieur au sujet du maintien de l'ordre public dans les établissements scolaires, il ne faudrait pas y voir un contrat. Les deux services émanent de la seule volonté étatique. De tels protocoles d'accord sont de simples mesures d'ordre intérieur. Il en est de même des « contrats de prix ». Ils sont signés entre les organismes professionnels de contrôle du prix et la police. Ce n'est rien d'autre qu'un acte unilatéral, le contrôle des prix étant une police spéciale.

2°) Les conventions non normatives

Des personnes morales peuvent s'entendre pour orienter leurs relations. Ce ne sont pas des contrats. Aussi, les accords entre l'Etat et les organisations syndicales de fonctionnaires n'ont pas, d'après le CE français, une portée juridique. Les syndicats ou leurs membres ne peuvent pas s'en prévaloir contre des décisions qui contreviendraient à leurs stipulations.

Paragraphe II : La définition positive

Comme on l'annonçait, en dehors de l'acte unilatéral, le contrat administratif est la seconde activité juridique de l'Administration. Les contrats administratifs peuvent être des contrats de droit privé, c'est-à-dire des contrats de même nature que ceux émanant de personnes privées. En outre, il y a les contrats qui sont régis par le droit public ou contrats administratifs. Ceux-ci sont des contrats par détermination de la loi. S'y ajoutent les critères jurisprudentiels de détermination du contrat.

A/ Les contrats par détermination de la loi

Le contrat administratif par détermination de la loi fait appel à une distinction tripartite. En effet, de façon classique, des contrats seront passés, même entre des particuliers alors que la loi les reconnaîtrait comme des contrats administratifs : marché de travaux publics (loi 28 pluviôse an VIII en France), contrat portant occupation du domaine public, vente d'immeuble ou contrat de partenariat

public-privé. En outre, il y a les contrats qui sont régis par le Code des marchés publics (critère formel). Ils sont des contrats passés à titre onéreux avec des personnes de droit public ou des particuliers, par les personnes publiques en dehors des EPIC (critère organique) en vue de la réalisation de travaux, fournitures et services (critère matériel). Toutefois, une loi française du 11 décembre 2001 dite loi MURCEF (Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Economique et Financier) admet en principe que les contrats passés par application du Code des marchés publics sont des contrats administratifs même s'ils sont conclus sans formalité préalable (CE, avis du 29 juillet 2002, *Sté MAJ Blanchisserie de Plantin*).

Au-delà, un contrat qui est passé entre personnes privées par application du Code des marchés publics n'est pas un contrat de droit privé (Tc. 17 décembre 2001, *Sté Rue Impérial de Lyon*). Au Bénin, les contrats par détermination de la loi sont ceux qui sont régis par le Codes des marchés publics et de délégation de service public de 2009.

B/ Les critères jurisprudentiels

Un contrat qui est conclu entre deux personnes publiques est en principe un contrat administratif, sauf dispositions législatives contraires. (TC, 1983, UPA). Mais il ne s'agit là que d'une présomption. S'il arrivait que l'une des personnes publiques soit devenue une personne privée, cette transformation n'agit pas sur la nature du contrat (TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes français*). Mais le contrat n'est, en dernier ressort administratif que s'il contient des clauses exorbitantes de droit commun (CE, 31 juillet 1912, *Sté des granites porphyroïdes des Vosges*). Ce sont des clauses qui ne peuvent pas être retrouvées dans des contrats qui sont passés entre particuliers (exonération fiscales, recouvrement de créance par le procédé de l'état exécutoire, la position de supériorité de la personne publique qui contrôle l'exécution du contrat, peut le modifier ou le résilier unilatéralement etc.) La clause exorbitante de droit commun ne vaudra que si elle était prévue par la loi (TC, 5 juin 1999, UGAP). A défaut de la clause exorbitante, le contrat doit porter exécution du service public (CE, s, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*).

Aussi, un contrat entre personnes privée peut-il être un contrat administratif si l'une d'entre elles agissait au nom et pour le compte d'une personne publique (CE, s, 19 janvier 1973 *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*). Un contrat accessoire à un contrat administratif est aussi administratif (TC 22 juin 1998, *Agent judiciaire du Trésor c/ Miglierina*).

Section II : La formation du contrat administratif

Paragraphe I : Généralités sur la formation du contrat

A/ Les acteurs

Il s'agit d'abord de la personne publique contractante. La capacité de contracté étant liée à la personne morale, l'Etat s'engage pour les personnes qui ne sont pas dotées d'une personnalité juridique. Les collectivités locales décentralisées et les EPA ont la capacité de contracter. Pour chacune des personnes publiques, les textes prévoient les autorités compétentes pour les engager, leur rôle dans la procédure contractuelle, les formes du consentement etc. Le cocontractant peut être un particulier, personne physique (arrêt époux Bertin précité), mais en règle générale une personne morale de droit privé.

B/ Le contenu des contrats

Le contenu des contrats est en principe libre. Toutefois, ils existent par catégorie, chacune de celle-ci obéissant à des règles propres. Mis à part les conventions d'occupation du domaine public, les contrats de concession de travaux publics, ou d'engagement d'agents du service public administratif, on insistera sur deux types de contrat : les marchés publics et la délégation de service public.

Les marchés publics sont des contrats par lesquels une personne publique (l'acheteur public » se procure des prestations (travaux, services, fournitures...) moyennant le versement d'un prix. Comme il avait été mentionné, autour des contrats qui sont régis par le Code des marchés publics, gravitent d'autres qui sont régis par des textes particuliers. L'ensemble forme *la commande publique*.

La délégation de service public repose sur une idée classique selon laquelle la personne publique fait appel à l'investissement privé pour l'équipement d'un pays, sous l'impulsion et le contrôle des personnes publiques). Le cocontractant est rémunéré sur la base des redevances qui sont perçues chez les usagers. La délégation de service public inspire de nouveaux contrats dont les baux emphytéotiques. Ils sont conclus, moyennant paiement par la personne publique d'une somme pendant la durée du contrat. La rémunération du cocontractant de l'Administration peut être liée à des objectifs de performance.

Les clauses des contrats ne sont pas en règle générale laissées à l'entière discrétion des parties. Celles des marchés publics sont largement déterminées par *les cahiers des charges*. Les clauses peuvent aussi être incorporées dans les contrats. On rencontre aussi *des cahiers des charges* dans les délégations de service public. Les cahiers des clauses administratives générales fixent les dispositions administratives qui sont applicables à chaque catégorie de marché. Les cahiers des clauses techniques générales fixent les dispositions techniques qui sont applicables. Les cahiers des clauses administratives particulières et les cahiers des clauses techniques particulières sont des documents particuliers propres à chaque marché. Ils ne régissent les marchés que si ceux-ci s'y réfèrent expressément (CE 14 décembre 1988, AP-Marseille). Le cas échéant, leurs clauses s'ajoutent à celles des prix et objet du contrat.

Il arrive souvent que les contrats administratifs comportent un ensemble de documents qui précisent leurs stipulations : *les documents contractuels*. Autrement dit, la liberté contractuelle des parties est variable en fonction des contrats, mais elle est moindre qu'en droit privé.

C/ Le choix du cocontractant

En principe, le choix du cocontractant n'est pas laissé à la discrétion de l'Administration. Le Code des marchés publics prévoient des de publicité et de mise en concurrence. Néanmoins, dans les contrats où prévaut *l'intuitu personae* comme la concession de service public, l'Administration bénéficie d'une liberté de choix de son cocontractant (CE, ass, 14 février 1975, Epoux Merlin ; CE 17 décembre 1986, *Sté Hit TV et Synd. De l'armagnac et des vins du Gers*). Le candidat est lié dès que son offre est retenu (CE, 10 octobre 1984, *Cie gén. de construction téléphonique*). La personne publique acheteur informe les autres candidats du rejet de leur candidature ou de sa décision de renoncer au candidat. L'information doit être motivée. Tout concurrent évincé est redevable à former un recours de plein contentieux en invalidité du contrat ou de certaines de ces clauses, notamment celles qui sont divisibles. Le recours peut réclamer des dommages et intérêts. Il doit être exercé dans un délai de deux mois pour compter de la date d'accomplissement des formalités de publicité. Au-delà de ce délai, le candidat ne peut plus exercer un recours en annulation contres les actes détachables du contrat.

Paragraphe II : Les procédures de conclusion

L'adjudication était le mode classique de passation des contrats administratifs. Elle consiste à accorder le contrat au candidat dont le prix est le plus bas. *On parle de moins disant*. De nos jours, l'appel d'offres est la procédure de droit commun. Il peut être ouvert quand tous les candidats sont admis à présenter des offres. Il peut être fermé quand seuls les candidats qui auront été présélectionnés par l'Administration fourniront une offre. L'offre la plus économiquement avantageuse est celle qui est retenue par une commission d'appel d'offres. C'est *le mieux disant*. Des critères d'ordre social ou environnemental peuvent être aussi pris en considération. En fonction de la valeur du marché, la publicité peut être limitée au niveau local ou national. Mais l'appel d'offre peut être restreint lorsque seuls les candidats que l'administration a décidé de consulter peuvent déposer des offres. L'appel d'offre restreint est commandé par la spécificité des marchés.

Il y a la procédure négociée. Il intervient en cas d'urgence impérieuse ou d'appels d'offres infructueux. L'Administration négocie le marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques pour choisir un parmi eux.

La procédure de dialogue compétitif concerne les marchés complexes. C'est le cas lorsque l'Administration est appelée à négocier au préalable avec les candidats pour définir la solution la plus adaptée à ses besoins avant la remise des offres. La personne publique a des résultats à atteindre ou des besoins à satisfaire et c'est en fonction de ces préoccupations que les négociations sont engagées.

Une procédure dite adaptée conduit la personne publique à fixer les modalités de mise en concurrence en tenant compte des caractéristiques du marché.

Les contrats publics peuvent être également conclus de gré à gré. Encore qualifié d'entente directe, le marché de gré à gré est passé sans appel d'offre, à l'issue d'une autorisation spéciale de la Direction nationale de contrôle des marchés publics. C'est le cas lorsque :

- les besoins ne peuvent être satisfaits qu'au moyen d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, fournisseur ou prestataire ;
- des raisons techniques et artistiques ou artistiques entrent en jeu ;
- pour des raisons d'urgence, la personne publique entend faire exécuter les travaux, fournitures ou services en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire ;
- une urgence est liée à des circonstances imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offre ;
- les fournitures, travaux ou les services ne sont réalisés qu'à titre d'essai ou de perfectionnement.

Section III : L'exécution du contrat administratif

Paragraphe I : Les droits de l'Administration

Les prérogatives de l'administration sont d'un certain nombre :

- le droit de direction et de contrôle ;
- le droit de sanction ;
- le droit de modification unilatérale ;
- le droit de réalisation unilatérale.

Paragraphe II : Les droits du cocontractant

Les droits du cocontractant sont :

le droit au paiement du prix initialement fixé ;

-le droit au rétablissement de l'équilibre financier (le fait du prince, la théorie de l'imprévision, les sujétions imprévues).

** Le fait de prince* : la théorie du fait du prince prend en compte l'aléa administratif afin qu'une charge supplémentaire que le prince, la personne publique contractante a causé au contractant, soit supportée par l'Administration contractante. La théorie se réalise à trois conditions qui ne sont pas cumulatives. D'abord, le prince use de son pouvoir de modification unilatéral du contrat. Ensuite, l'Administration prend une mesure individuelle à l'égard de son cocontractant, ce qui aggrave les charges de celui-ci (CE 2 février 1983, *Union des transports publics urbains*). Enfin, le prince a pris un acte réglementaire qui a pu avoir une répercussion financière, d'une manière particulière ou spéciale pour le cocontractant ou à quelques entreprises seulement, mais pas à toutes les entreprises d'une manière générale (création d'une taxe sur les matières premières essentielles à la réalisation du contrat).

C'est-dire qu'il n'y aura pas de fait du prince lorsque les mesures qui alourdissent les charges du cocontractant sont imputables à une autre personne publique que l'Administration contractante.

La théorie du fait du prince produit deux effets : d'une part, le cocontractant est tenu de poursuivre l'exécution du contrat ; d'autre part, le cocontractant de l'Administration a droit à une réparation intégrale aussi bien du préjudice qu'il a subi dans la réalisation du contrat que du manque à gagné.

**La théorie de l'imprévision* : elle prend en compte l'aléa économique. En pleine exécution d'un contrat, des bouleversements économiques, étrangers à la volonté des parties se produisent, et imposent au cocontractant des surcharges ruineuses. Mais l'exécution du contrat reste matériellement possible. Le juge administratif avait estimé que la réalisation du contrat allait compromettre la nécessaire satisfaction de l'intérêt général (CE, 24 mars 1916, *Cie du gaz de Bordeaux*).

La théorie vise à assurer la continuité de la satisfaction de l'intérêt général en répartissant l'aléa entre les parties. Elle se réalise à trois conditions cumulatives. En effet, les cocontractants n'ont pu raisonnablement envisager les faits venant bouleverser la situation en raison de son caractère exceptionnel (guerre, cataclysme, blocage des prix, grave crise économique, dévaluation monétaire). En outre, les faits doivent être indépendants de la volonté des parties. Elles ne doivent pas en être à l'origine. Aussi doivent-ils produire un bouleversement réel dans l'exécution du contrat. La disparition du bénéfice du cocontractant ou l'existence d'un déficit ne suffisent pas à faire valoir la théorie de l'imprévision. La gravité et la persistance du déficit doit excéder ce que le cocontractant a pu et dû prévoir. Le juge fixe *les prix-limites* marges de hausse raisonnablement prévisible dont le dépassement ouvre la période de l'imprévision. L'Administration supporte entre 90 à 95 % de l'aléa et le reste incombe au cocontractant.

La situation de l'imprévision doit être temporaire. Si le déficit se révélait définitif, les parties pourront conclure un autre contrat sur de nouvelles bases, ou demander au juge de résilier le contrat.

NB : la théorie de l'imprévision a été renouvelée par la jurisprudence. Elle accorde une indemnité d'imprévision après que le contrat a pris fin, alors que la théorie n'avait pas vocation à être appliquée dans un tel cas (CE, sect, 12 mars 1976, Département des Hautes-Pyrénées).

**Les sujétions imprévues* : par sujétion imprévue, il faut entendre un fait matériel, extérieur au cocontractant, qui ne peut raisonnablement pas être prévu au moment de la conclusion du contrat et qui

entraîne une difficulté anormale d'exécution. La sujétion imprévue se rapproche de la théorie de l'imprévision, mais ne s'y confond pas. **Il s'agit ici d'un obstacle à la réalisation physique du contrat.** L'exécution du contrat devient difficile, mais non pas impossible. Dans le cas contraire, on sera en présence d'une *force majeure*. Il doit résulter du fait matériel, un bouleversement fondamental des conditions d'exécution du contrat. Le cas échéant, l'Administration supporte l'intégralité du préjudice. De ce point de vue, la théorie de l'imprévision rejoint celle du fait du prince.

Section III : La fin du contrat administratif

Paragraphe I : La fin normale du contrat

La fin normale du contrat intervient lorsque les parties ont exécuté leurs obligations, à l'expiration du délai qui est normalement prévu pour sa réalisation. Les parties peuvent également s'entendre pour mettre fin au contrat. La fin pourra aussi procéder d'un cas de force majeure. La théorie de la force majeure résulte d'un événement extérieur, indépendant de la volonté des parties, et rendant l'exécution du contrat impossible. Pour le reste, le décès du cocontractant met fin au contrat.

Paragraphe II : La résiliation par l'administration ou le juge

La résiliation du contrat par l'administration intervient à plus d'un titre. Elle résilie le contrat pour un motif d'intérêt général. Il peut également s'agir d'une résiliation-sanction. En cas de méconnaissance par l'Administration de ses obligations, le contrat peut avoir prévu qu'il y aura une résiliation de la part du cocontractant. Ce qui pourra se produire. Une faute grave de l'Administration peut amener le cocontractant à demander la résiliation du contrat. Ce sera également le cas lorsque l'équilibre économique viendrait à être définitivement rompu par les circonstances.

Section IV : Le contentieux contractuel

Paragraphe I : Le plein contentieux : un recours ouverts aux parties

Relève du plein contentieux, toute contestation relative à la conclusion, à l'exécution, à la suspension et à la résiliation du contrat. La juridiction administrative en est compétente : « *Dès lors qu'il ressort de l'instruction et de l'examen des requêtes introductives d'instance et des mémoires ampliatifs que les conclusions portent non sur l'annulation d'un acte administratif, mais sur des réclamations de dommages-intérêts pour préjudices subis, il s'agit de recours de plein contentieux* » (CA/CS Bénin, Sté Artico 80/ Etat béninois).

Paragraphe II : Le contentieux de l'excès de pouvoir

L'annulation du contrat peut être demandée au juge administratif à l'occasion d'un **déféré préfectoral**. De plus, l'illégalité d'un contrat ou des **actes qui en sont détachables** (autorisation de conclure le contrat, le défaut de sa transmission au représentant de l'Etat, l'acte portant résiliation etc.) peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le recours contre les actes détachables permet à un tiers de contester les conditions de conclusion, d'exécution ou de résiliation d'un contrat. Mais de nos jours, le contentieux de l'excès de pouvoir se rétrécit au profit du plein contentieux.

Paragraphe III : Les référés ouverts aux candidats évincés

Les référés sont de deux ordres : le référé précontractuel et le référé contractuel. Le premier est ouvert aux candidats qui ont été lésés par le non respect des procédures de publicité et de mise en concurrence (CE 3 octobre 2008, SMIRGEOMES). Il doit exister un délai prévu par les textes entre la

date d'attribution du contrat et celle de sa conclusion. Ce délai doit être respecté. Pendant cette période, le candidat évincé forme un recours qui a un effet suspensif. Le second référé est pareil au premier. Le contrat est signé à bonne date, à savoir que le délai requis pour le conclure après l'attribution a été respecté. Mais 30 jours après la publication du contrat, ou à défaut, dans les six mois de sa passation, toute personne ayant un intérêt à conclure le contrat peut en saisir le juge. Les référés précontractuel et contractuel ne sont pas cumulatifs. Le juge peut suspendre l'exécution du contrat pendant la durée de l'instance. Il peut, selon la nature du manquement, résilier le contrat pour l'avenir (en réduire la durée ou dans les cas les plus graves, en prononcer la nullité, sauf si une raison impérieuse d'intérêt général en recommande le maintien). Mais l'a jurisprudence a évolué depuis 2014, le tiers pouvant exercer un recours de plein contentieux en matière contractuelle.

Seconde partie : Les missions de l'Administration

Les missions de l'Administration se rapportent au service public (chapitre I) et à la police administrative (chapitre I).

Chapitre I : Le service public

Activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne morale de droit public, le service public était à l'origine exercé par les personnes publiques. Celles-ci n'intervenaient pas directement dans le domaine économique, à moins que ce soit par exception. Le cas échéant, elles confiaient leurs activités à caractère économique à des particuliers sous la forme de concession de service public, d'affermage ou de régie intéressée, ce que l'on désigne à partir des années 1990 sous l'appellation de délégation de service public (DSP). De ce fait, il n'y avait pas à faire une distinction entre les services publics ou les EP. Les activités que ceux-ci menaient étaient de même nature que celles qui sont effectuées par les personnes morales de droit public à ressort territorial (Etat, collectivités locales). Service public et administration (écrite avec petit 'a') étaient synonyme. Par conséquent, ce n'était que le caractère spécifique de l'activité d'un EP qui permettait fondamentalement de le distinguer d'une personne morale de droit public. Les critères organique et matériel se recoupaient. Leur unification avait fait la gloire de l'Ecole de service public qui était animée par Léon DUGUIT s'opposant à celle de Maurice HAURIOU. La première doctrine se fondait sur la notion de service public pour définir le droit administratif. La seconde doctrine s'appuyait sur la prérogative de puissance publique comme critère unique de définition du droit administratif. A l'époque, la question du droit applicable, public ou privé n'entraînait pas en jeu. A partir du moment où l'une des trois personnes publiques (Etat, collectivité locale ou EP) menait une activité, l'on pouvait, les yeux fermés, recourir au droit administratif. Le débat qui opposait alors les Doyens DUGUIT et HAURIOU relevait de ce que le régime dérogatoire qui est appliqué à l'Administration tirait son explication soit, des activités administratives, soit, des **moyens** (ou prérogatives exorbitantes de droit commun) de l'action administrative.

Cependant, la jurisprudence postérieure avait implicitement statué que le critère administratif d'un contrat ne réside plus dans ses relations avec le service public. Il fallait qu'il comporte des clauses exorbitantes du droit privé (CE 31 juillet 1912, *Soc. Granits porphyroïdes des Vosges*) pour être qualifié de contrat administratif. Le critère organique venait ainsi d'être remis en cause.

Mais à vrai dire c'est avec l'arrêt catalyseur, TC, 22 janvier 1921, *Soc. Commerciale de l'Ouest africain*, bien connu sous le nom de Bac d'Eloka, (S.1924, 3, 34, concl. Matter) que le séisme jurisprudentiel aura lieu. Le TC a reconnu à cette occasion qu'un service de bac géré par une colonie était un service public, mais soumis au droit privé et à la compétence des tribunaux judiciaires. C'est ainsi qu'émergera le service public à caractère industriel et commercial.

Avec l'émergence des SPIC, l'apport de l'arrêt Blanco fut malmené. On a assisté à la création de services publics à caractère social (colonie de vacance, patronage etc)- CE, 22 janvier 1955, *Naliato*, Rec, p.614, concl. Chardeau- Mais après une valse-hésitation, il a été mis fin à ces services qui sont identifiés à des SPA (TC, 4 juillet 1983, Affaire Gambini). Ainsi, dans les années 50 l'apport de l'arrêt Blanco en matière de critère du service public-droit-administratif-et compétence de la juridiction administrative- a perdu de sa portée. Plusieurs critères entre en jeu dont celui de la prérogative de puissance publique (TC, 12 juin 1961, *Soc. Bourgogne-Bois*, AJDA 1961, p.288) : le recouvrement d'une taxe est admise comme une opération de puissance publique etc.

Pour le reste, la crise du service public n'était pas allée dans un seul sens. Elle a atteint aussi le SPA qui depuis lors, n'était plus géré par les personnes publiques seules. **Les arrêts Vézia de 1935, Caisse primaire aide et protection de 1938, Monpeurt de 1942, Bougen de 1943 et Magnigné de 1961 sont assez illustratifs à cet effet.**

Par conséquent, le service public se reconnaît à trois conditions : une mission d'intérêt général (à ne pas toujours confondre avec une activité d'intérêt général, car celle-ci peut ne pas être érigée en un service public), l'octroi de prérogative de puissance publique et le contrôle exercé par l'administration (voir le célèbre arrêt CE, Sect., 28 juin 1963, *Narcy*). De nos jours, la prérogative de puissance publique n'est plus un critère du service public (voir arrêt APPREI de 2007).

Une autre manifestation de la crise du service public se lit à travers les services publics à visage renversé, à double visage, ou les services publics transfuges.

Il y a service public à visage renversé lorsqu'un service public qui est qualifié se SPA gère en réalité un SPIC, ou vice versa. Ainsi par exemple, la Poste étant considérée comme un SPA **par TC 24 juin 1968, « Ursot »**, cette qualification s'est inclinée devant celle de SPIC consacrée par une loi française du 2 juillet 1990. En revanche, au cas où la qualification est d'origine réglementaire, elle s'éclipse devant celle de la jurisprudence. Le Fonds d'Orientation et de Régulation des Marchés agricoles (FORMA) pris pour un SPIC par l'autorité administrative a été requalifié par **TC, 24 juillet 1968, « Soc. Distillerie Bretonne » comme étant un SPA.**

Le service public est à double visage quand il gère les deux types d'activités. On verrait ainsi un SPA géré aussi un SPIC ou celui-ci qui gèrera également un SPA. (Ex : le port gère des SPIC, CE, 15 juin 1936, *Colin et Barbé*, Rec., p.71, mais il peut être concessionnaire d'un service public à caractère administratif, CE, 27 avril 1959, *Abadio*, Rec, p.239, concl. Henry) ;

Chambre de commerce CE, 1^{er} juin 1960, *Assemblée permanente des présidents de Chambres de Commerce et d'Agriculture, AJDA*, 1960, p.330, concl. Fournier).

Le service public est transfuge lorsqu'il évolue d'un SAP à un SPIC ou inversement. Une loi du 15 avril 1915 avait organisé un service d'assurance maritime d'Etat en concurrence avec les assurances privées : il est alors à caractère industriel et commercial (CE 23 décembre 1921, *Soc. Générale d'armement*, R.D.P., 1921, p.67). Cependant, une loi du 19 avril 1917 confère un caractère de monopole à ce service qui devient alors à caractère administratif (CE, 23 mai 1924, *Soc. Des affréteurs réunis*, S. 1926.3.10.) Egalement, l'Agence France-Presse avait été organisé au départ comme un service public à caractère administratif avant d'être transformée et commercialisée sur la base d'un décret du 9 août 1947 (CE, 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, S., 1957, 3.76, concl. Mosset).

Une difficulté surgit alors : distinguer les différentes catégories de services publics l'un de l'autre. La nécessité d'avoir des critères de distinction des SPA des SPIC se posait alors avec acuité. CE 16 novembre 1956, « *Union syndicale des industries aéronautiques* » a permis d'y relever en préconisant trois critères cumulatifs de distinction. On parle de « *faisceaux d'indices* ». Ils portent sur l'objet du service (à but lucratif ou non), son organisation ou régime (droit public ou droit privé) et sur ses ressources (subvention par la personne publique ou redevance perçue chez les usagers).

Le maniement des différentes conditions de détermination du droit administratif et de la compétence de la juridiction administrative étant parfois empreint d'ambiguïté, les nombreux critères qui entraient en jeu n'étaient pas parvenus à totalement faire disparaître le critère de service public. Même si ce n'était pas sans avoir à traîner des séquelles, le critère de service public parviendra néanmoins à connaître un regain d'actualité dans le tournant des années 1955-1956 (voir arrêt Epoux Bertin de 1956). C'est le renouveau du service public.

Mais dans les deux cas, à savoir du SPA et du SPIC, les lois Roland ou "lois du service public" que sont les principes de continuité, de légalité, et de neutralité s'appliquent.

Il reste que la gestion du service public peut être confiée à une personne publique ou à une personne privée. Dans le premier cas, l'on affaire aux établissements publics (EP) qui peuvent être des EPA ou des EPIC. Dans le second cas, il s'agit notamment des modes contractuels de gestion du service public qu'est la délégation de service public (DSP). Elle comprend essentiellement la concession de service public, la régie intéressée ou l'affermage.

Chapitre II : La police administrative

Paragraphe I : La police administrative

En se fondant sur l'article 76 in liminae de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, il est possible d'avancer que la police administrative est une activité qui permet à certaines autorités administratives de maintenir ou de faire rétablir l'ordre public. En dehors de cette définition qui est en vigueur au Bénin, il

convient de noter que la police administrative s'étend en droit administratif français à l'esthétique et à la dignité humaine qui sont comprises dans la notion d'ordre public.

Sur la base de cette conception, l'étude de la police administrative conduira à la distinguer de la police judiciaire (A). Les buts qu'elle vise seront approfondis (B), ainsi que les mesures de police administratives (C) et les autorités (D) qui en ont la charge. De même, étant donné que l'accomplissement de la police administrative est de nature à porter atteinte aux libertés publiques, l'accent sera mis sur les limites qu'il convient de leur apporter (E).

A/ Police administrative et Police judiciaire

Une précision préalable doit être effectuée. En écrivant Police avec majuscule, il est fait allusion aux personnels de la Police nationale. Or, la police administrative ou judiciaire qui est écrite avec minuscule désigne une activité. Les deux notions ne doivent donc pas être confondues.

Mais, il est nécessaire de souligner que les mêmes autorités administratives et personnels de la Police nationale interviennent dans les deux domaines, ceux-ci étant au service de ceux-là. De plus, il arrive que les deux activités coïncident à l'occasion d'une même situation. C'est pourquoi il est important de les distinguer l'une de l'autre.

Du point de vue de leur dissemblance, la police administrative joue un rôle préventif. A juste titre, le législateur béninois parle de « *maintien de l'ordre... et de soins de faire réprimer les atteintes à la tranquillité* » (voir article 76-2-4 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). Il va sans dire que la fonction de la police administrative intervient a priori. A posteriori, elle s'en remet à la police judiciaire qui s'occupe de la répression (voir CE 11 mars 1952, Concrets BAUD, S. 1952. 3.13 ; TC 7 juin 1951 Dame NOUALEK, Rec., p.636).

En cas de coïncidence entre les deux polices (administrative et judiciaire), l'une s'arrête à la hauteur où commence la recherche du délinquant en vue de sa répression. En effet, alors que des policiers escortaient un convoyeur de fonds, ils ne sont pourtant pas parvenus à empêcher des voleurs de l'attaquer. Il y a là, une défaillance de la police administrative. Car, les agents de Police devraient contenir les voleurs. Mais, la police judiciaire avait aussi fait preuve de carence. Elle n'a pas réussi à arrêter les voleurs. La police administrative pend donc fin à partir du moment où le vol a été perpétré. Quant à la police judiciaire, elle en prend la relève dès lors que les mêmes agents ont commencé par poursuivre les voleurs. Face à cette situation qui rappelle le principe de la séparation des pouvoirs, les deux juges, à savoir administratif et judiciaire étaient tous deux compétents pour connaître de l'affaire, chacun pour la partie qui le concerne et par application du droit administratif et du droit privé. Mais, dans le souci d'alléger la procédure, le Tribunal des Conflits a tenu compte de la source principale du vol qui remonte à la défection de la police administrative pour confier l'ensemble du dossier au juge administratif (voir TC 12 juin 1978, Société Le Profil, Rec., p. 649, concl. MORIZOT, D 1968, AJDA 1978. 444).

B/ Les buts de la police administrative

1) La police administrative générale

En demandant à l'autorité de police administrative de préserver l'ordre public, le législateur béninois invite celle-ci à assurer le bon ordre ou à éviter les désordres. De ce fait, l'ordre public recouvre la tranquillité publique, à savoir tout ce qui est de nature à perturber la paix des populations (troubles, bruits, manifestations causant des gênes anormales). Il englobe en outre la sûreté ou la sécurité juridique (prévention des atteintes aux personnes et aux biens, la prévention des accidents par la régulation de la circulation par exemple etc.) De même, l'ordre public s'étend à la salubrité publique (assainissement de l'environnement pour préserver la propreté du cadre de vie et la santé des populations en luttant contre les maladies, les épidémies...) C'est ce que l'on appelle la trilogie traditionnelle.

La trilogie doit être complétée par le maintien de l'ordre moral (CE 18 juin 1959, Soc. Les films Lutétia, GAJA n° 77, GD p. 322). Elle est étendue à l'esthétique publique, notamment la préservation de l'environnement naturel et architectural. Mais, depuis une loi du 29 décembre 1979, l'esthétique fait partie de la police spéciale (les domaines de la publicité et des enseignes). Aussi, le respect de la dignité de la personne humaine a-t-il été présenté « *comme une des composantes de l'ordre public* ». Du coup, un spectacle qui consiste à lancer le plus loin possible les personnes de petite taille a été prohibée (CE Ass. 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, GAJA n° 98).

2) Les polices administratives spéciales

Elles portent soit sur une activité particulière (pêche, chasse, la police des prix, la sécurité en matière nucléaire...) ou s'applique à une catégorie déterminée de personnes (police des étrangers). **NB** : En cas de conflits de police administrative générale et de police administrative spéciale, l'attitude à adopter dépend de ce que la loi prévoit. Mais, en règle générale, il y aura une compétence concurrente. Ainsi, l'exercice d'une compétence de police spéciale n'empêche pas une autorité de police générale d'exercer ses pouvoirs si des circonstances particulières l'exigent (CE 18 juin 1959, Soc. Les films Lutétia, GAJA n° 77, GD p. 322). Mais, si la loi confère un caractère exclusif à la police spéciale, il ne pourra plus y avoir une compétence concurrente.

C/ Les mesures de police administrative

Il en existe de deux sortes, d'abord la réglementation. Elle prescrit des interdictions qui s'appliquent à tous les citoyens (interdiction de toutes manifestations à l'issue de l'élection présidentielle de 2011 par exemple). En outre, il y a les décisions particulières applicables à un individu (autorisation ou refus d'ouvrir un débit de boisson). Vient ensuite la coercition qui permet aux autorités de police administrative de disposer de la force matérielle pour assurer l'exécution d'office ou forcée des mesures qu'elles édictent ou pour empêcher que l'ordre public soit troublé. Les mesures sont donc à la fois juridiques et matérielles.

D/ Les autorités de police administrative.

En dehors des autorités de polices spéciales dont il est difficile de déterminer les contours, le préfet et le maire sont des autorités de police administrative générale au Bénin. De même, l'arrêté par lequel le ministre de l'Intérieur a interdit toute manifestation au moment de

l'élection présidentiel amène à faire la déduction que ce dernier jouit d'une délégation de pouvoir qui fait assurément de lui une autorité de police administrative.

E/ Les limites aux activités de police administrative.

Les activités de police administrative doivent préserver autant que faire se peut, les libertés publiques. Pour cette raison, les mesures de police administrative ne doivent être ni générale, ni absolue. En outre, elles doivent être proportionnées au résultat qui est recherché. Les décisions de police doivent démontrer qu'il existe réellement une menace à l'ordre public etc.