



HAL
open science

Les adages et la rigueur du droit administratif

Charles-André Dubreuil

► **To cite this version:**

Charles-André Dubreuil. Les adages et la rigueur du droit administratif . Revue française de droit administratif, 2014. hal-01725259

HAL Id: hal-01725259

<https://uca.hal.science/hal-01725259>

Submitted on 7 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les adages et la rigueur du droit administratif

Charles-André Dubreuil

Professeur de droit public

Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)

1. Etudier la fonction jouée par les adages dans la jurisprudence administrative peut sembler une gageure tant il est difficile de répertorier les décisions de justice usant explicitement de telles ou telles maximes. Ainsi ne trouve-t-on qu'une vingtaine d'entrées répertoriées sur le site Legifrance. Les tables du recueil Lebon ne sont pas particulièrement plus riches en informations, le terme d'adage n'y figurant pas. Cela signifie-t-il pour autant qu'en droit administratif français, pour ce qu'il reste prétorien, il n'y a plus de place pour les adages, condamnés à n'être utilisés qu'en doctrine en raison de leur vertu pédagogique ?

Tant s'en faut ! Cet obstacle n'est pas diriment si l'on adopte une autre méthodologie consistant à étudier les décisions de justice faisant une application implicite de tel ou tel adage. Il apparaît en effet assez rapidement à la lecture des adages répertoriés¹, que nombre d'entre eux sous-tendent la jurisprudence administrative sans être évoqués expressément par le juge. Ainsi, pour ne citer à ce stade que cet exemple, peut-on considérer que la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles repose implicitement mais sûrement sur des adages tels que « nécessité fait loi » ou encore « à l'impossible nul n'est tenu ».

2. Cette obstacle surmonté, il convient alors de circonscrire doublement le champ de la recherche.

En la limitant tout d'abord aux seuls adages qui expriment de véritables lignes de conduite, indiquent des attitudes à observer, qui sont normatifs dans le sens où ils expriment un devoir être, prescrivent ou autorisent certains comportements, tel que « nul ne se fait justice à soi-

¹ Nous avons principalement utilisé l'ouvrage d'H. Roland et L. Boyer, *Adages du Droit français*, Litec, 4^e édition, 1999.

même » pour ce qui concerne l'exécution forcée des décisions administratives. Ceci conduit alors à exclure du champ de l'étude nombre de maximes qui, toute de bon sens, ne constituent pas de véritables prescriptions et ne trouvent alors pas leur place dans une étude relative à la rigueur du droit.

Ne retenir que de tels adages suppose alors de s'intéresser aux relations qu'ils entretiennent avec les règles de droit. Ces quelques lignes ne permettent toutefois pas de développer ce point, mais autorisent à soulever certaines questions relatives à la nature des adages utilisés par le juge.

En effet, les adages dont on entend parler ici sont couramment appelés des adages juridiques ou encore adages du droit français. Cela signifie qu'ils sont en rapport avec le droit, ils concernent le droit, puisqu'ils sont employés par les juristes et autres interprètes afin de leur faire produire certains effets que nous tenterons d'explicitier plus bas. Cela signifie-t-il pour autant qu'ils sont eux-mêmes des règles de droit, des normes juridiques s'imposant au juge dans le cadre de son office ou à l'administration dans l'accomplissement de ses missions? Certains le pensent, qui écrivent que « l'adage juridique a pour trait spécifique de formuler une norme dotée de force obligatoire, que sa marque est celle du commandement impératif, qu'il porte, telle la loi, un ordre, une défense, une autorisation, une dispense (...) »².

Pourtant, les différentes consignes qui seront étudiées un peu plus bas peinent à toutes être qualifiées de normes juridiques du fait de l'absence de caractère impératif. Que penser de *dura lex sed lex*, pour ne retenir que cet exemple. Un certain nombre d'adages expriment en réalité des préceptes de bon sens, parfois rhétoriques, parfois pédagogiques qui guident l'interprète plus qu'ils n'imposent de comportements, qui orientent la façon d'interpréter ou d'appliquer les règles de droit.

En tout état de cause, supposer que certains adages constituent de véritables normes juridiques conduirait à s'interroger sur leurs sources tant matérielles que formelles (prétorienne ou coutumière) ainsi que sur leur valeur. Cela conduirait également à s'interroger sur l'hypothèse dans laquelle un adage est repris, consigné, codifié dans un texte ou un code. Devrait-on alors considérer qu'il acquiert toutes les caractéristiques de ce texte de telle sorte

² In H. Roland et L. Boyer, préc., p.XI.

que, dans ce cas, seule la maxime demeure, seul le précepte survit, l'adage disparaissant au profit de la règle de droit contenu dans le texte ?³ .



Sans pouvoir trancher le débat relatif à leur nature, nous ne retiendrons dans le cadre de ces développements que les adages que l'on peut assimiler à des maximes « d'administration du droit » pour reprendre les mots d'Hauriou⁴ ou d'Al Sanhoury au sujet des standards, pour qui le standard est une « directive générale destinée à guider le juge dans l'administration du droit et à lui donner une idée de son but et de sa finalité »⁵.

Dès lors, peu importera que les adages utilisés soient ou non repris dans un texte, seule la consigne d'interprétation ou d'application du droit qu'il énonce nous intéressera.

3. Il conviendra ensuite de limiter le champ de l'étude aux seuls adages qui assurent une fonction particulière, que l'on souhaiterait mettre en lumière, et qui intéresse la rigueur du droit ou plus précisément la rigueur dans l'application du droit⁶. Ces adages ont pour fonction de guider les interprètes, et plus spécifiquement l'Administration et son juge, dans l'application qu'ils font des normes juridiques⁷. Il s'agit alors de fixer des lignes directrices, de donner des consignes afin de les soutenir dans l'appréciation des conditions d'application des règles de droit. Ces adages, ces « maximes d'interprétations »⁸, constituent donc des soutiens, des supports à l'application effective des règles de droit. Ils sont parmi les plus connus (« Nécessité fait loi », « A l'impossible nul n'est tenu », « Nul n'est censé ignorer la loi », « Nemo auditur », etc.) et trouvent à s'appliquer lorsque le droit au repos, le droit immobile formulé de manière abstraite et générale, se transforme en droit en action tel qu'il est mis en œuvre par celui qui est chargé d'en assurer l'application.

³ Voir sur ce point, D. Simon, « Les adages et le droit écrit »,

⁴ M. Hauriou, « Police juridique et fond du droit », RTD. Civ. 1926, p.265.

⁵ in Al. Sanhoury, *Les restrictions contractuelles à la liberté individuelle de travail dans la jurisprudence anglaise*, 1925, p.23, cité par S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, T. CXXXV, 1980, p.26.

⁶ G. Cornu évoque diverses catégories d'adages juridiques selon leur fonction en ces termes : « ceux des adages qui ont un rapport avec le droit (...) n'ont pas tous le même rapport au droit. » in D. alland et S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., p.21.

⁷ D'autres fonctions sont assignées aux adages. Ils participent généralement de l'acceptabilité sociale des décisions de justice, permettent de les justifier et de les légitimer aux yeux des justiciables.

⁸ G. Cornu, *Ibid*, p.25.

Cette fonction d'accompagnement dans l'application de la règle de droit n'est pas propre à ces adages, elle est par exemple présente chez certains standards « d'administration du droit »⁹ ou dans nombre de mesures administratives para-légales qui, adoptées parallèlement aux règles de droit par les autorités administratives, « visent à accompagner l'application du droit positif légal et réglementaire par les agents : directives, circulaires, notes de service, instructions, etc. »¹⁰ en précisant le sens à donner à tel texte ou en en précisant les conditions d'application. Certaines de ces mesures para-légales, on le verra plus bas, n'hésitent d'ailleurs pas à reprendre des adages afin d'indiquer le sens qu'il convient de donner à une norme ou d'indiquer la façon dont il convient de les appliquer.

4. A compter de l'instant où l'Administration ou le juge font usage de tels adages, le respect de la consigne qu'ils contiennent, de la ligne de conduite qu'ils imposent, peut avoir deux effets principaux qui sont l'objet de cette contribution : conduire à une application de la règle de droit plus rigoureuse ou plus clémente.

Encore faut-il s'entendre sur ce que signifie l'expression rigueur du droit, qui est employée dans l'intitulé de cette intervention.

Si l'on exclut d'emblée toute appréciation subjective du caractère rigoureux ou non d'une règle de droit, qui solliciterait un jugement moral, éthique voire politique propre à chacun, la rigueur d'une norme juridique, analysée objectivement, peut être étudiée soit au regard de son contenu soit au regard des modalités de son application.

Si bien qu'elle sera susceptible de varier lors de son application pour deux raisons au moins : soit parce que l'Administration ou le juge décident d'interpréter la règle dans un sens plus ou moins rigoureux que ce que l'énoncé littéral de la règle et/ou l'intention de son auteur pourraient laisser présumer ; soit parce qu'ils apprécient plus ou moins rigoureusement les conditions de son application. Dans le premier cas, c'est la signification de la règle qui est affectée dans le cadre d'une interprétation volontariste, dans le second cas ce sont les modalités de son application. Si l'on accepte cette idée, on pourrait alors proposer de classer

⁹ Voir S. Rials, *op.cit.*, p.154 et s.

¹⁰ In C-A. Dubreuil, « La para-légalité administrative », RFDA, 2013, n°4, pp. Voir également D. Mockle, *Recherche sur les pratiques administratives pararéglementaires*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, T. 147.

les adages qui seront traités ici en deux catégories selon qu'ils constituent des consignes d'interprétation¹¹ ou des consignes d'application de la règle de droit¹².



En effet, certains constituent des outils au service de l'interprète afin qu'il détermine la signification d'une règle. On pourra ainsi citer l'adage selon lequel « les exceptions doivent s'interpréter strictement » qui est susceptible de renforcer la rigueur d'une règle. Ou celui selon lesquels « l'acte doit être interprété de façon à lui donner vie plutôt que de le laisser sans effet » ou « les clauses douteuses doivent s'interpréter dans le sens le plus favorable » qui, au contraire, sont de nature à permettre une interprétation plus indulgente ou clémente d'une règle. D'autres permettent à l'interprète d'apprécier dans un sens plus ou moins rigoureux les modalités d'application d'une règle donnée. Ainsi en est-il des adages « Nécessité fait loi », « A l'impossible nul n'est tenu », « Nul n'est censé ignorer la loi », etc.

5. Cette distinction doit s'articuler avec une seconde, qui repose cette fois sur l'effet que produit l'usage d'un adage sur l'application de la règle de droit. On pourra alors différencier les adages selon qu'ils ont pour effet de constituer un soutien à l'application effective des règles de droit (I) ou qu'ils conduisent à une application inhabituelle, plus rigoureuse ou plus indulgente de celles-ci à leurs destinataires (II).

Une telle présentation est utilisée dans les études consacrées aux fonctions des règles coutumières¹³ – ce qui n'est pas surprenant si on analyse les adages comme relevant du discours coutumier – et permet à MM. Roland et Boyer de classer les adages qu'ils qualifient de *supra legem* selon qu'ils exercent leur autorité *ad inhibendum*, *ad minuendum*, *ad augendum*¹⁴.

I- L'adage au soutien de l'effectivité de la règle de droit

¹¹ La Cour administrative de Lyon use, à propos de l'adage « La loi générale ne déroge pas à la loi spéciale » l'expression de « principe d'interprétation des textes » : C.A.A. de Lyon, 18 mai 1993, n° 92LY00770.

¹² Cette distinction a une visée didactique et distingue artificiellement deux opérations qui relèvent d'un même processus d'interprétation.

¹³ Voir en ce sens : *La Coutume*, La Revue du Centre Michel de l'Hospital, n°2 (http://droit.u-clermont1.fr/uploads/sfCmsContent/html/1094/CMH%20LA%20REVUE_2_LA%20COUTUME.pdf).

¹⁴ Op. cit., p. XVI

6. Evoquer de tels adages implique de jouer quelque peu avec les mots qui composent l'intitulé de cette contribution. En effet, les adages dont il est question ici ne conduisent pas l'interprète à faire une application inusuelle, plus ou moins clémente, de la règle de droit. Ils lui imposent plutôt d'en faire une application « dans toute sa rigueur », afin d'en assurer la pleine effectivité. On parlera alors d'une application rigoureuse de la règle de droit en ce sens que l'interprète en assurera une application pleine et entière.

Parmi les adages qui assurent cette fonction bien précise, on pourra alors distinguer ceux qui indiquent à l'interprète quelle est la règle de droit qu'il convient d'appliquer (quel est son champ d'application), et ceux qui lui imposent d'en faire une application rigoureuse, excluant que soient invoquées certaines exceptions.

A- Les adages et la détermination du champ d'application de la règle

7. Plusieurs adages formulent des consignes à destination de l'interprète afin que celui-ci puisse déterminer, en cas de difficulté, la règle de droit applicable. Cette détermination pourra notamment se faire *rationae temporis* ou *rationae materiae* lorsqu'il s'agira de retenir parmi plusieurs normes juridiques en vigueur celle qu'il convient d'appliquer.

1° *Rationae temporis*

8. Deux adages parmi les plus connus peuvent être cités en exemples, qui permettent à l'Administration et à son juge de déterminer la règle applicable en cas de conflits de normes dans le temps.

L'adage selon lequel « la loi ne dispose que pour l'avenir » est très fréquemment invoqué devant le juge administratif¹⁵ afin de déterminer la loi applicable à un litige. Il a, sans conteste, fondé la jurisprudence relative à la non-rétroactivité des actes administratifs. Il fait partie de ces adages contenus, repris ou reformulés dans le corps même d'un texte, en l'occurrence l'article 2 du Code civil. Il constitue le sous-bassement du principe général du droit dégagé

¹⁵ Par exemple, en matière de responsabilité médicale : C.A.A. de Douai, 20 janvier 2011, n° 09DA00538

par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Sté du journal l'Aurore*¹⁶ et exprime une règle pleine de bon sens et de justice, assurant à la fois la sécurité des situations juridiques et l'acceptabilité des lois, dès lors qu'il permet à tout sujet de droit d'agir en toute connaissance de cause. On y reviendra plus bas, cet adage est complété par celui selon lequel, en contrepartie, nul n'est censé ignorer la loi. Il n'est pas absolu et souffre certaines dérogations qu'illustre bien la jurisprudence relative aux validations législatives¹⁷.

L'adage *Lex posterior derogat priori* a, quant à lui, été le catalyseur des difficultés rencontrées par le juge administratif en cas de conflits entre une norme internationale et une loi postérieure. C'est bien parce que la règle postérieure doit en principe s'appliquer¹⁸ et qu'il ne s'estimait pas compétent pour exercer un contrôle de la loi au regard de l'article 55 C, que le Conseil d'Etat adopta sa jurisprudence dites *des semoules*¹⁹, qu'il tenta de nuancer jusqu'au revirement de 1989. Cet adage continue d'ailleurs d'être mis en œuvre lorsque c'est le traité international qui intervient postérieurement à l'adoption de la loi²⁰ et constitue, de manière générale, le fil directeur de la jurisprudence relative à la mutabilité et à l'abrogation des actes administratifs.

2° *Rationae materiae*

9. Lorsqu'une situation déterminée est susceptible d'être régie par diverses normes au champ d'application distinct, l'interprète peut, afin de déterminer la règle applicable, être guidé par les adages « La loi générale ne déroge pas à la loi spéciale »²¹ et *Specialia generalibus derogant*. Le droit des polices spéciales²², et tout spécialement des polices spéciales de l'environnement, en a donné plusieurs exemples récents, dans lesquels le Conseil d'Etat a été amené à rappeler que dans ces domaines, la police spéciale confiée au ministre en matière d'OGM ou d'antennes relais de téléphonie mobile, était exclusive de toute intervention de l'autorité de police

¹⁶ C.E., Ass., 25 juin 1048, *Sté du journal l'Aurore*, GAJA, n°67.

¹⁷ Pour un exemple récent : C.A.A. de Marseille, 10 mai 2012, n°10MA01737

¹⁸ Sous réserve des hypothèses dans laquelle la loi postérieure est générale et ne déroge donc pas à la loi spéciale antérieure en application de l'adage selon lequel « la loi générale ne déroge pas à la loi spéciale ».

¹⁹ C.E., Section, 1^{er} mars 1968, Syndicat général des fabricants de semoule de France, p.149, AJDA 1968, p.235, concl. Questiaux ; D. 1968, p.285, note M.L.

²⁰ C.E., 15 mai 1972, *Dame Venve Sadok Ali*, p.213.

²¹ C.A.A. de Lyon, 18 mai 1993, n° 92LY00770 .

²² Pour une étude récente sur cette question : J. Petit, « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », RFDA 2013, n°6, p.1187.

générale locale²³. Une telle solution est propre aux polices spéciales qui ne peuvent être qu'étatiques, c'est-à-dire exercées par une autorité de l'État, au niveau national, mettant en œuvre des appréciations et adoptant des mesures uniformes sur l'ensemble du territoire.



L'adage connaît néanmoins certaines exceptions dans la mesure où, dans d'autres hypothèses, la police générale peut s'exercer concomitamment avec une police spéciale, à certaines conditions toutefois : soit que la loi l'y autorise, soit que des circonstances spéciales l'exigent (péril imminent par exemple, pour ce qui concerne la police des installations classées ou circonstances locales particulières dans d'autres cas). Par ailleurs, il a été jugé que la loi générale peut déroger à la loi spéciale, à la condition de le prévoir expressément²⁴.

B- Les adages et l'application rigoureuse de la loi

10. Certains adages, parmi ceux que l'on a choisi d'étudier, dispose d'une fonction quelque peu différente. Il s'agit pour eux d'imposer à l'interprète une application de la règle dans toute sa rigueur, sans qu'une quelconque exception puisse être invoquée.

Une telle fonction participe d'une mission bien plus large qui est celle de la légitimation et de l'acceptabilité de la loi par les citoyens. Ces adages expriment en effet l'idée selon laquelle quelle que soit la règle en cause, elle doit être obéie en ce qu'elle est une norme valide dans l'ordre juridique, adoptée conformément aux règles constitutionnelles et légales. Autrement dit, elle participe de l'idée selon laquelle, dans un Etat de droit, la loi valide doit être respectée par tous et doit être également appliquée à tous, en vertu d'un autre adage selon lequel « la loi est la même pour tous ». De telles maximes trouvent également une justification dans un régime démocratique puisque le respect de la loi qu'ils imposent se justifie par les théories de la loi expression de la volonté générale et de la souveraineté nationale.

Deux exemples peuvent-elles ainsi être cités, qui illustrent le fait que, qu'on l'accepte ou non, il convient de respecter la loi, au même titre que l'ensemble des autres sujets de droit.

²³ C.E., Ass, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, p. 335 ; CE 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, Lebon p. 335.

²⁴ Pour une application : C.A.A. de Lyon, 18 mai 1993, n° 92LY00770.



1° *Dura lex sed lex*

11. *Dura lex sed lex* est sûrement le plus célèbre de ces adages, bien qu'on ne le trouve pas utilisé explicitement dans la jurisprudence administrative. Le juge use néanmoins de cette sentence populaire chaque fois qu'il est tenu de faire application d'une règle considérée comme injuste ou excessive par les administrés/justiciables. Les exemples sont nombreux qui voient en effet les administrés fonder de bonne foi leur action sur des pratiques ou promesses de l'Administration qui ne sont pas, ensuite, respectées par cette dernière. Le sentiment d'injustice ou d'iniquité est alors compréhensible face à de tels comportements. Mais le juge rappelle régulièrement qu'une pratique, même ancienne, ne lie pas l'Administration pour l'avenir, qui est alors libre de la modifier sans se heurter à un éventuel droit acquis à son maintien²⁵. De même juge-t-il que les incitations publiques non assorties de garanties ne sauraient, en raison de leur nature, imposer à l'Administration de respecter ses engagements à l'encontre des administrés de bonne foi²⁶.

2° « Nul n'est censé ignorer la loi »

12. L'adage « nul n'est censé ignorer la loi » est littéralement employé par le juge administratif²⁷, et exclut que la méconnaissance d'une règle puisse excuser son non-respect. Ainsi, la Cour de Marseille a-t-elle pu juger que si un salarié fait valoir que son employeur aurait commis une faute en ne l'informant pas des conditions de rémunération des heures supplémentaires, « nul n'est censé ignorer les dispositions législatives et réglementaires applicables régulièrement publiées ». On comprend bien que l'application de cet adage est conditionnée par l'existence de dispositions constitutionnelles et légales imposant la publicité des lois et autres actes administratifs ainsi que des mesures administratives para-légales.

²⁵ C.E., 18 décembre 1974, *Union viticole du Beaujolais*, n°90815, cité par G. Teboul préc.

²⁶ J.-M. ANDRE, « La responsabilité de la puissance publique du fait des diverse formes d'engagements non contractuels de l'administration. », A.J.D.A. 1976, p.20.

²⁷ C.A.A. de Marseille, 28 mai 2013, n° 11MA01255 ; C.A.A. de Nancy, 21 avril 2011, n°09NC01460.

Autrement dit, aussi rigoureux que cet adage puisse paraître de prime abord, il ne s'appliquera en France que dans la mesure où tout est fait pour que « personne ne puisse ignorer la loi ».

II- L'adage et l'application inhabituelle de la règle de droit

13. La deuxième catégorie d'adages que nous souhaiterions étudier assurent une fonction qui, si elle participe également à l'application effective de la règle de droit, se distingue néanmoins de la précédente en ce qu'elle conduit l'Administration ou le juge à appliquer la norme de manière inhabituelle, soit de manière plus rigoureuse, soit de manière plus clémentine.

Cette application inhabituelle résulte, comme il a été dit plus haut, soit de la détermination par l'interprète de la signification de la règle qu'il convient d'appliquer, soit de l'appréciation des conditions de son application. On distinguera alors les consignes d'interprétation (A) et les consignes d'application (B).

Il serait fort intéressant de s'interroger sur les motifs qui conduisent ainsi l'interprète à faire varier la rigueur d'une norme lors de son application. Le cadre de cette étude permet simplement de souligner le caractère réaliste de l'adage qui permet d'introduire une certaine souplesse dans le processus d'application de la règle de droit, d'en faire un droit vivant adapté à chaque situation et échappant ainsi à une application désincarnée par une justice dite aveugle, tenue d'assurer l'égalité de tous devant la loi. La mise en œuvre de ces adages permet alors une meilleure acceptation par les administrés ou justiciables tant des règles que de leur application puisqu'elle leur assure que la justice et l'équité seront prises en compte. C'est ce qu'exprime G. Cornu lorsqu'il écrit que « maints adages expriment des pensées de justice, de clémence ou de bon sens qui ne se rattachent au droit qu'à travers la part de morale, d'équité, de politique et de raison que l'on veut bien y reconnaître. »²⁸.

A- Les adages exprimant des consignes d'interprétation

²⁸ G. Cornu, préc., p.21.

14. Certains adages donnent à l'interprète des consignes relatives à la manière qu'il convient d'employer afin de déterminer la signification d'une règle de droit.



Tout comme ceux qui seront étudiés plus bas, ils conduisent à une application tantôt plus rigoureuse tantôt plus clémentine de la règle de droit.

1° L'interprétation rigoureuse de la règle de droit

15. La marge d'appréciation laissée à l'interprète est ici assez réduite dans la mesure où les adages en cause lui imposent de donner à la règle de droit, parmi les différentes significations qui peuvent lui être attribuées, celle qui semble la plus rigoureuse.

Ainsi en va-t-il de l'adage selon lequel « les exceptions s'interprètent strictement ». Le juge administratif fait régulièrement application de cet outil d'interprétation de manière explicite afin de justifier auprès des requérants que l'Administration a légalement pu rejeter leur demande de dérogation. Ainsi en va-t-il des exceptions aux règles d'inconstructibilité en matière d'urbanisme²⁹, aux règles relatives aux pensions civiles et militaires³⁰ ou encore aux règles d'exercice de la profession de médecin³¹.

La doctrine administrative fixe également de telles consignes à destination de l'Administration chargée d'assurer l'application de la loi. Si bien que l'on retrouve rappelé, de manière surabondante, dans certains textes para-légaux, que les exceptions à la règle qu'ils rappellent doivent être interprétées strictement. Ainsi peut-on citer l'instruction du directeur général de l'agence nationale pour l'emploi en date du 25 mars 1992 rappelant que les hypothèses dans lesquelles il peut être admis exceptionnellement qu'un demandeur d'emploi refuse un emploi qui lui est proposé, doivent être interprétées strictement³².

²⁹ T.A. de Versailles, 21 mai 1986.

³⁰ C.E., 13 juillet 2007, n° 264702.

³¹ C.E., 21 septembre 2001, n°202806.

³² C.E., 13 mai 1994, n° 137753 137754 141522 .

On avait également l'habitude de citer, *a contrario*, l'adage selon lequel « qui ne dit mot consent » qui conduisait en principe³³ à interpréter le silence de l'Administration au détriment du pétitionnaire, sous réserve des exceptions textuelles prévoyant un rétablissement de l'adage en son sens commun. La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 a remis en cause cette interprétation propre au droit administratif afin d'assurer aux pétitionnaires que le silence gardé par l'administration à la suite du dépôt de leur demande vaudra désormais décision implicite d'acceptation. L'adage « qui ne dit mot consent » fait donc son entrée en droit administratif, au titre de règle générale.

Il est intéressant de noter ici que c'est la loi, la règle de droit, qui vient au support de cet adage pour lui assurer toute son effectivité. Si bien que si l'on a pu dire plus haut que l'adage constitue souvent un soutien à l'effectivité de la règle de droit, celle-ci, lorsqu'elle est codifiée un adage est un support permettant de lui faire produire tous ses effets³⁴.

2° L'interprétation clémente de la règle de droit

15. A l'inverse, d'autres adages permettent à l'interprète de donner à la règle qu'il s'agit d'appliquer une signification plus modérée, moins rigoureuse voire plus clémente. Comme l'écrit G. Cornu, ces adages donnent au droit « à prendre de la prudence, de la modération, de la bonté, de la logique, de la clairvoyance, de la sagesse populaire et de la sève morale (...) »³⁵.

Nous en avons déjà évoqué quelques-uns en introduction de cette étude, qui concernent le droit des obligations, selon lesquels « l'acte doit être interprété de façon à lui donner vie plutôt que de le laisser sans effet » ou « les clauses douteuses doivent s'interpréter dans le sens le plus favorable au débiteur de l'obligation ».

Dans la mesure où le juge administratif fait en principe application aux contrats administratifs « des principes généraux du droit commun en matière d'interprétation des contrats »³⁶, on peut affirmer qu'il utilise généralement ces adages de la même manière que le fait son homologue judiciaire.

³³ Bien que n'ayant pas été élevé au rang de principe général du droit : *C.E.*, Ass., 27 février 1970, *Commune de Bozas*, n°76380.

³⁴ Voir D. Simon, préc.

³⁵ In G. Cornu, préc., p.25.

³⁶ In A. de Laubadère, P. Delvolvé, F. Moderne, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ1983, T.1, p.701.

C'est le cas pour le premier d'entre eux puisque le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de faire application de l'article 1157 du Code civil qui le codifie³⁷ et fait régulièrement prévaloir la commune intention en cas de contradiction entre les clauses d'un contrat³⁸.

Le cas du second, repris à l'article 1162 du Code civil, est moins évident dans la mesure où, s'il lui arrive d'en faire application³⁹, le juge administratif prend bien garde de faire prévaloir l'intérêt du service public, y compris en cas de doute quant à la signification des clauses d'un contrat, au détriment, parfois, du cocontractant de l'Administration. Les auteurs du *Traité des contrats administratifs* citent-ils ainsi les mots de Tardieu pour qui « Etant donné que les entrepreneurs, fournisseurs ou concessionnaires de service public sont chargés d'une mission qui présente un intérêt général, les tribunaux administratifs ont le droit, précisément à raison de cet intérêt général qui est en jeu, de se montrer plus sévères dans l'appréciation de la conduite de l'entrepreneur et d'exiger de lui plus d'efforts pour assurer l'exécution de son contrat que les tribunaux judiciaires n'en exigeraient d'un entrepreneur privé. »⁴⁰.

B- Les adages exprimant des consignes d'application

16. La dernière catégorie d'adages que l'on souhaiterait aborder est constituée de ceux qui imposent à l'Administration et à son juge d'apprécier de manière plus ou moins rigoureuse les conditions d'application de la règle de droit. Il ne s'agit plus de guider l'interprète dans la détermination abstraite de la signification de la norme mais de lui indiquer d'en apprécier plus ou moins rigoureusement les conditions concrètes d'application. Ici encore, il est possible de distinguer les consignes d'application rigoureuse et les consignes d'application clémente.

1° Les consignes d'application rigoureuse

³⁷ C.E., Section, 5 novembre 1937, *Département des Côtes d'Or c/ Sté l'Entreprise industrielle*, p. 900, D. 1938.63.46, note A. Hauriou.

³⁸ C.E., 30 octobre 1951, *Sté Citroën*, p. 507 ; C.A.A. de Douai, 4 juillet 2006, n° 05DA01309.

³⁹ C.A.A. de Bordeaux, 21 décembre 2006, n° 03BX02104.

⁴⁰ Concl. Sur C.E., 29 janvier 1909, *Sté des messageries maritimes*, p.120.

17. Ces consignes ont en commun d'avoir pour effet de rendre inopérants certains moyens invoqués par les administrés/requérants, visant à exclure l'application de la règle de droit, autrement dit à les exonérer du respect de celle-ci. Elles ont donc pour fonction d'assurer une application effective de la règle de droit, et pourraient être classées dans la catégorie des adages au support de l'effectivité de la règle de droit. Il en va ainsi de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » étudié plus haut.

En effet, certaines circonstances peuvent expliquer que l'Administration ou les administrés ne respectent pas les obligations juridiques qui pèsent sur eux. Pour autant, ces circonstances seront écartées en application d'adages exigeant que les conditions d'application de la norme soient appréciées de manière rigoureuse.

Le plus connu de ces adages est sans doute *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

Le juge administratif exclut en effet que l'Administration ou les administrés puissent invoquer une erreur dans la compréhension ou l'observation de leurs obligations afin d'en profiter par la suite pour justifier une action contestée ou fonder un moyen de contestation. Ainsi, la Cour de Marseille a-t-elle pu juger qu'un syndicat intercommunal ne peut se prévaloir de l'absence de prise en compte par un expert d'un coefficient de vétusté afin de minimiser le montant de sa dette, dès lors que la vétusté de l'immeuble en cause résultait de sa carence à adopter les mesures de protection contre les inondations⁴¹. De la même manière, la Cour, dans une autre affaire, a pu juger qu'un entrepreneur dont les fautes ont été à l'origine de la résiliation du contrat de concession le liant à l'Administration, ne peut ensuite exiger de celle-ci le versement d'indemnités au titre des gains manqués⁴².

2° Les consignes d'application clémente

18. La dernière catégorie d'adages est peut-être la plus riche en ce qu'elle regroupe un ensemble de lignes directrices permettant au juge d'introduire de la souplesse dans

⁴¹ C.A.A. de Marseille, 22 novembre 2004, n° 01MA00817. Voir également C.A.A. de Marseille, 16 février 2012, n° 10MA01024 : un conseiller municipal intéressé à l'adoption d'une délibération du conseil ne peut se prévaloir de cette qualité pour demander l'annulation de celle-ci.

⁴² C.A.A. de Marseille, 4 juillet 2006, n° 03MA02393. Voir également C.A.A. de Paris, 11 avril 2011, n° 10PA02335 : un ressortissant étranger ne peut contester une décision lui imposant de quitter le territoire au motif que le préfet s'est fondé sur un avis médical rendu par un médecin non agréé alors même que ce médecin a été saisi par l'intéressé qui l'a lui-même transmis au préfet.

l'application de la règle de droit, d'adopter un raisonnement prenant en compte l'équité ou la morale. Elles permettent au juge de prendre en compte la réalité de la règle applicable ou celle des faits d'une espèce pour adopter une solution plus clémentaire que celle qu'il aurait adoptée du fait d'une application abstraite et désincarnée de la règle.

Citons tout d'abord l'adage selon lequel « la fraude corrompt tout ». Celui-ci est fréquemment invoqué devant le juge administratif. Il implique de ne pas faire application d'une règle dès lors que cela risquerait de méconnaître son esprit⁴³.

Citons ensuite l'adage selon lequel « A l'impossible nul n'est tenu » qui sous-tend notamment les théories de la force majeure ou des formalités impossibles et qui conduit le juge à ne pas sanctionner la méconnaissance de certaines règles dont le respect est en pratique impossible. La première, on le sait, désigne un événement irrésistible⁴⁴ qui a pour effet d'exonérer un sujet de droit du respect d'une obligation déterminée⁴⁵. La seconde conduit le juge administratif à considérer que l'Administration n'a pas commis d'irrégularité en n'observant pas certaines règles de forme ou de procédure dont le respect était en pratique impossible⁴⁶. La difficulté réside dans les deux hypothèses dans la détermination de ce qui est impossible pour un sujet déterminé. Sur ce point, le juge fait preuve de réalisme. Refusant de voir en cet adage un principe général du droit⁴⁷, il détermine au cas par cas, en fonction des circonstances de chaque espèce, si celles-ci ont réellement rendu impossible le respect d'une règle déterminée par un sujet donné compte tenu de ses capacités et moyens.

Citons enfin l'adage selon lequel « nécessité fait loi », qui permet au juge administratif d'excuser certains actes ou comportements irréguliers en raison de circonstances particulières. On peut alors se référer utilement à la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles⁴⁸ qui conduit le juge administratif à excuser le non-respect par l'Administration d'un certain nombre de règles de la légalité ordinaire afin qu'elle ne soit pas paralysée, dans des circonstances souvent graves, par une application trop rigoureuse des règles de droit alors même qu'elle se trouve dans une obligation d'agir.

⁴³ C.E., 8 décembre 2000, n°217046 et 217826.

⁴⁴ F. Lemaire, « La force majeure, un événement irrésistible », R.D.P. 1999, p.1723.

⁴⁵ En matière contractuelle par exemple : CE, 23 juill. 1952, *Sté les Avis Lesseure*, p. 391 ; CE, 25 mai 1990, *Abadie*, T., p. 1026.

⁴⁶ CE, Section, 12 octobre 1956, *Baillet*.

⁴⁷ C.A.A. de Douai, 8 juillet 2003, n°00DA00632.

⁴⁸ A. Mathiot, « La théorie des circonstances exceptionnelles », in *L'évolution du droit public*, Mélanges A. Mestre, Sirey, 1956, p.413.

Conclusion :

Que dire en conclusion de ces quelques lignes ?

Que l'on pourrait très certainement trouver de nombreux autres adages permettant d'illustrer les différentes catégories que nous nous sommes permis d'utiliser pour traiter de la rigueur du droit. Qu'il conviendrait d'introduire leur étude dans une étude plus large consacrée aux outils d'interprétation dont use le juge administratif afin d'exercer son office et qui le conduisent également à faire varier la rigueur des règles dont il a à assurer le respect.

Il conviendrait surtout de s'interroger sur la force de ces adages : s'imposent-ils au juge lorsqu'il interprète la norme applicable et qui serait, dans l'affirmative, tenu de les utiliser ? Demeure-t-il libre de les utiliser comme il le souhaite, ou les consignes qu'ils expriment s'imposent-ils à lui de manière rigoureuse ?

Peut-être faudrait-il alors consacrer une nouvelle étude à la rigueur des adages et la rigueur du droit ?

Charles-André Dubreuil

Professeur de droit public

Directeur du Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)