

**TRAVAUX DIRIGES FICHE N° 4**

**Matière : Droit Administratif**

**Niveau : S3/L2**

**Chargé du cours : Pr Ahmed T. BA/M. Hervé OUEDRAOGO**

**Chargés des TD : M. KANTCHIL K. James et M. SAKANDE Achour**

**Thème 4 : Les infléchissements au principe de la légalité : les actes de gouvernement et les circonstances exceptionnelles**

**1. Documents joints**

**-Document 1 : CE 28 février 1919, Dame Dol et Laurent, Rec. 208, GAJA n°33**

**-Document 2 : Cour suprême de Haute-Volta, Ch. Adm., 8 juillet 1983, GARANGO, Revue Voltaïque de Droit, n° 6, 1984, p. 203, note Yarga et Kiemdé ; Penant, 1988, note Yonaba**

**2. Bibliographie**

**Pour les circonstances exceptionnelles :**

- CE 28 juin 1918, Heyriès, Rec. 651 ; S. 1922.3.49, note HAURIOU,
- CE Ass. 7 janvier 1944, Lecocq, Rec. 5 ; J.C.P. 1944. II. 2663, note CHARLIER ;
- CE Sect. 5 mars 1948, Marion, Rec. 113 ; D. 1949. 147 et la note ;
- TC 27 mars 1952, Dame de La Murette, Rec. 626 ; D. 1954.291, note EISENMANN; J.C.P. 1952. II. 7158, note BLAEVOET; G.J.A., n°80.
- CE Ass. 19 octobre 1962, Canal, Robin et Godot, Rec. 552; A. J. 1962.612, chr. DE LAUBADERE; Rev. Adm. 1962.623, note LIET-VEAUX; J.C.P. 1963. II. 13068, note C. DEBBASCH ; G.A.J.A. n° 97 ;
- CE 28 novembre 1973, Bertrand, Rec. 670; J.C.P. 1974. II. 17789, note AMSON.
- PAMBOU-TCHIVOUNDA (Guillaume), « *Recherche sur l'urgence en droit administratif français* », RDP, 1983. 81
- VAN DER STICHELE (Anne), *La notion d'urgence en droit public*, Bruylant, 1987, 149 p.

**Pour l'acte de gouvernement :**

- CE 19 février 1875, Prince Napoléon, Rec. 155, concl. DAVID; D. 1875.3.18, concl. DAVID; GAJA n° 3
- CE 3 novembre 1933, Desreumeaux, Rec. 993 ;
- CE Ass. 2 mars 1962, Rubin De Servens et autres, Rec. 143 ; S. 1962.147, note BOURDONCLE ; D. 1962.109, chr. G. MORANGE ; J.C.P. 1962. I. 1711, chr. LAMARQUE ; J.C.P. 1962. II. 12613, concl. HENRY ; R.D.P. 1962. 288, note BERLIA; R.D.P. 1962. 294, concl. HENRY, G.A.J.A. n° 82;
- CE Ass. 18 décembre 1992, Mhamedi, AJDA 1993. 82 et 141;
- CE 23 septembre 1992, G.I.S.T.I. et M.R.A.P., AJDA 1992. 755 ;
- CE Ass. 9 avril 1999, Mme Ba, Rec. 124
- CHAPUS (René), « *L'acte de gouvernement, monstre ou victime* », D. 1958 chr. 5. 2
- DUPRE DE BOULOIS (Xavier), « *La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du droit communautaire* », RDP 2000. 1791
- FAVOREU (Louis), « *Pour en finir avec la "théorie" de l'acte de gouvernement* », in Mélanges en l'honneur de P. PACTET, Dalloz, 2003, p. 615
- MELLERAY (Fabrice), « *En a-t-on fini avec la "théorie" des actes de gouvernement ?* », in Mélanges Louis FAVOREU, Dalloz, 2007, p. 1317

-MOREAU (Jacques), « *Internationalisation de l'acte administratif et déclin de l'acte de gouvernement* », in Mélanges Y. LOUSSOUARN, Dalloz, 1994, p. 229  
- VIRALLY (Michel), « *L'introuvable acte de gouvernement* », RDP 1952.317 ;  
-YONABA (Salif), Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : Droit Administratif, Collection Précis de droit burkinabè, 2ème édition-Décembre 2013, Presses africaines 2013, 473 p.

**Travail à effectuer :**

**1) Après avoir défini dans un premier temps l'acte de gouvernement, les étudiants :**

**a) rappelleront les modes de contrôle de la légalité administrative,**

**b) Distingueront le recours en annulation de l'exception d'illégalité ;**

**2) Ils préciseront dans un second temps la conception initiale de l'acte de gouvernement ainsi que sa portée de nos jours.**

**3) Puis, ils indiqueront ce qui distingue l'acte de gouvernement de l'acte pris pendant les circonstances exceptionnelles.**

**3) Enfin, ils s'évertueront à commenter (introduction et un plan détaillé) l'arrêt du CE 28 février 1919, Dame Dol et Laurent ci-dessous.**

**-Document 1: CE 28 février 1919, Dame Dol et Laurent, Rec. 208, GAJA n° 33**

Vu la requête présentée par les dames Isabelle X.. se disant fille publique, inscrite sur le registre de la Police des mœurs, à Toulon Var, et Jeanne Y., inscrite sur le même registre et demeurant dans la même ville, ladite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 31 juillet 1916 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler, pour excès de pouvoir, trois arrêtés, en date des 9 avril, 13 mai et 24 juin 1916, par lesquels le vice-amiral préfet maritime, gouverneur de Toulon a réglementé, dans cette ville, la police des mœurs ;

Vu la loi du 9 août 1849, articles 7 et 9 ;

Vu la loi du 5 avril 1884, article 97 ;

Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ;

Considérant que par ses arrêtés en date des 9 avril, 13 mai et 24 juin 1916, le préfet maritime, gouverneur du camp retranché de Toulon, a interdit, d'une part, à tous propriétaires de cafés, bars et débits de boissons, de servir à boire à des filles, tant isolées qu'accompagnées et de les recevoir dans leurs établissements ; d'autre part, à toute fille isolée de racoler en dehors du quartier réservé et à toute femme ou fille de tenir un débit de boissons ou d'y être employée à un titre quelconque ; qu'il a prévu comme sanctions à ces arrêtés le dépôt au "violon" des filles par voie disciplinaire ainsi que leur expulsion du camp retranché de Toulon en cas de récidive et la fermeture au public des établissements où seraient constatées des infractions auxdits arrêtés ;

Considérant que les dames Dol et Y..., se disant filles galantes, ont formé un recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, des mesures énumérées ci-dessus comme prises en dehors des pouvoirs qui appartenaient au préfet maritime ;

Considérant que les limites des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité, tant en vertu de la législation municipale, que de la loi du 9 août 1849, ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses ; qu'il appartient au juge, sous le contrôle duquel s'exercent ces pouvoirs de police, de tenir compte, dans son appréciation, des nécessités provenant de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu, la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir ;

Considérant qu'au cours de l'année 1916, les conditions dans lesquelles les agissements des filles publiques se sont multipliés à Toulon ont, à raison tant de la situation militaire de cette place forte que du passage incessant des troupes à destination ou en provenance de l'Orient, présenté un caractère tout particulier de gravité dont l'autorité publique avait le devoir de se préoccuper au point de vue tout à la fois du maintien de l'ordre, de l'hygiène et de la salubrité et aussi de la nécessité de prévenir le danger que présentaient pour la défense nationale la fréquentation d'un personnel suspect et les divulgations qui pouvaient en résulter ; qu'il est apparu que les mesures faisant l'objet du présent pourvoi s'imposaient pour sauvegarder d'une manière efficace tout à la fois la troupe et l'intérêt national ; Considérant que si, dans ce but certaines restrictions ont dû être apportées à la liberté individuelle en ce qui concerne les filles et à la liberté du commerce en ce qui concerne les débitants qui les reçoivent, ces restrictions, dans les termes où elles sont formulées, n'excèdent pas la limite de celles que, dans les circonstances relatées, il appartenait au préfet maritime de prescrire ; qu'ainsi, en les édictant, le préfet maritime a fait un usage légitime des pouvoirs à lui conférés par la loi ;

DECIDE : Article 1er : La requête susvisée des dames Dol et Y... est rejetée (...)

## **Document 2 : Cour suprême de Haute-Volta, Ch. Adm., 8 juillet 1983, GARANGO.**

La COUR

En la forme

Attendu que le recours pour excès de pouvoir introduit par G.T.M. l'a été dans les formes et délais de la loi, qu'il est donc recevable ;

Au fond

Sur le moyen d'incompétence opposé à la cour par le défendeur aux motifs que la décision attaquée constitue un acte de gouvernement s'imposant au juge administratif qui se trouve dès lors incompétent pour statuer aussi bien sur la légalité des motifs que sur les buts poursuivis par l'autorité de décision ;

Attendu que la théorie classique de l'acte de gouvernement est unanimement rejetée de nos jours où seules séries de mesures, à savoir les actes concernant les rapports du gouvernement avec le Parlement et ceux qui se rattachent directement aux relations du gouvernement avec les puissances étrangères ou les organismes internationaux constituent des actes de gouvernement ; que ces hypothèses sont exclues dans le cas d'espèce ;

Attendu que c'est en vain que le défendeur invoque aux mêmes fins d'incompétence de la Cour, la théorie des circonstances exceptionnelles, les conditions tant légales que jurisprudentielles à la réalisation des circonstances exceptionnelles n'étant pas remplies ;

Qu'il en résulte que les moyens ci-dessus ne pouvant être accueillis, la Cour est compétente pour statuer ;

Sur les moyens du demandeur

Sur les moyens joints du demandeur pris des violations de la loi n°6-79/AN du 6 juin 1979, des ordonnances n°67/033/PRES/AN du 15 janvier 1967 et 78/039/PRES du 30 mai 1978 et de la violation des droits de la défense aux motifs que :

D'une part, en application des textes susvisés ainsi que de tous les autres textes législatifs et réglementaires en vigueur, l'intendant général de première classe G.T.M., assimilé à un général de division ne devait aller à la retraite qu'à l'âge de soixante ans alors que l'intéressé n'est âgé aujourd'hui que de cinquante-cinq ans,

D'autre part, même affecté dans la deuxième section, il devait percevoir la solde de réserve prévue à l'article 6 de l'ordonnance du 30 mai 1978 relative aux avantages matériels de la deuxième section au lieu d'être invité à faire ses droits à la pension de retraite,

Enfin, le demandeur n'a pas été admis à présenter sa défense devant une commission disciplinaire alors que la décision querellée constitue en réalité une sanction ;

Attendu qu'à la date du 16 novembre 1982, le président du Conseil provisoire de salut du peuple prenait au nom dudit Conseil les deux ordonnances dont teneur ci-après :

1. ORDONNANCE N° 82 /004/CPSP

Article 1er

Nonobstant les dispositions législatives et réglementaires régissant les modalités d'affectation des officiers généraux en deuxième section et de mise à la retraite des officiers des forces armées voltaïques, il pourra être procédé exceptionnellement au dégageant de cadres militaires par décret du chef de l'Etat et sans autre garanties disciplinaires à l'égard :  
Des officiers n'exerçant pas des fonctions militaires effectives ou dont le maintien en activité s'avère incompatible avec la réorganisation et l'assainissement nécessaire de l'armée nationale.

(...)

Article 2

Les présentes dispositions sont applicables pendant une durée d'un an à compter du 7 novembre 1982.

## 2. ORDONNANCE N° 82/003/CPSP

Article 1er : Sont supprimés tous les avantages afférant à la solde, au logement et au véhicule précédemment accordés aux officiers généraux dans la deuxième section aux termes des dispositions de l'ordonnance n° 78/039/PRES du 30 mai 1978.

Article 2 : Les officiers généraux se trouvant déjà dans la deuxième section pourront faire valoir leurs droits à la pension de retraite.

Attendu que si l'ordonnance n° 82/004/ du 16 novembre 1982 laisse subsister tous les textes législatifs et réglementaires constituant le statut des forces armées voltaïques, elle n'en édicte pas moins valablement des dispositions supplémentaires nouvelles permettant au chef de l'Etat de procéder à des affectations d'officiers généraux de deuxième section ou des dégageant d'officiers des cadres de l'armée nationale, en le dispensant par dérogation et exceptionnellement de l'observation des dispositions normales du statut militaire ; sous réserve toutefois que les intéressés se trouvent dans une des situations visées aux alinéas 2 et 3 de l'article 1er de l'ordonnance susvisée ;

Que dès lors, usant de la faculté qui lui est accordée par la loi, le chef de l'Etat a pu légalement, d'une part par le décret 82/023 du 16 novembre 1982 décider du placement de l'intendant G.T.M. en deuxième section et l'inviter à faire valoir ses droits à la pension de retraite en vertu de l'ordonnance 82/003 et d'autre part, par application de l'ordonnance 82/004 passer outre aux conditions d'âge requises par des textes et ainsi qu'à la procédure des garanties disciplinaires ;

Attendu que contrairement à l'opinion du demandeur, l'absence de visa de l'ordonnance n° 82/004 susvisée dans le décret 82/023 est sans conséquence sur la validité dudit décret ; qu'en effet une omission ou une erreur dans les visas de textes en vertu desquels une décision intervient sont sans influence sur la régularité de cette décision (Ass. 16 mai 1947, Gourlet ; Ass. 26 juin 1953, Détruisseux ; 6 mars 1957, Saint André ; S. 13 juillet 1966, Fédération mutualiste de la Seine) que le visa constituant une pratique administrative qui ne présente aucun caractère obligatoire, la jurisprudence n'y voit qu'une formalité non substantielle (C.E. 25 novembre 1955, Syndicat du commerce en gros) ;

Qu'il résulte de ce qui précède que les moyens ci-dessus doivent être écartés ;

Sur le moyen pris du détournement de pouvoir

Aux motifs que la décision qui frappe le recourant se situe dans le contexte d'un train de mesures portant ensemble, mise à la retraite de vingt et un officiers de l'armée nationale et que les décrets comportant les décisions dont les conséquences rejoignent celles qui résultent du texte concernant le requérant a des justifications et a des motifs totalement étrangers aux textes qui organisent l'armée voltaïque et aménagent le statut de ses officiers, et qu'il serait vain pour l'autorité auteur de la décision attaquée de tenter d'opposer au recourant l'ordonnance 82/004 autorisant une procédure exceptionnelle de dégageant de cadres militaires alors surtout que ce texte ne peut conférer une quelconque légalité ou légitimité à la décision querellée dès lors qu'il n'est même pas visé parmi les textes qui ont servi de base à la décision 82/023/CPSP du 16 novembre 1982 ;

Attendu que le vice de détournement de pouvoir tient à ce qu'un pouvoir conféré à une autorité a été détourné par cette autorité de l'objet en vue duquel il lui a été attribué ;  
Qu'en d'autres termes, le détournement de pouvoir résulte de ce que l'esprit de la règle de droit a été méconnu alors que sa lettre paraît avoir été respectée ;  
Mais attendu que le demandeur reconnaissant que l'ordonnance n° 82/004/CPSP autorise une procédure exceptionnelle de dégageant de cadres militaires, ne peut valablement exciper de justifications et de motifs totalement étrangers aux textes qui organisent l'armée voltaïque et aménagent le statut de ses officiers ;  
Qu'il veut voir dans l'absence de visa de l'ordonnance 82/004 la preuve suffisante du vice de détournement de pouvoir ;  
Mais attendu que d'une part il a été établi que l'absence de visa est sans influence sur la légalité du décret 82/023/CPSP et que d'autre part, le détournement de pouvoir ne se présume pas mais doit ressortir des pièces du dossier ou être établi par le requérant à qui incombe la charge de la preuve (17 février 1957, Société MECADEC) ;  
Que non seulement cette preuve n'a pas été rapportée mais qu'il est constant que le pouvoir accordé au chef de l'Etat de procéder à des dégageants par une procédure dérogatoire à celle prévue par les autres textes régissant l'armée voltaïque a été utilisée dans ce seul but ;  
Que le décret n° 82/023 respecte non seulement la lettre mais encore l'esprit de l'ordonnance n° 82/004/CPSP ;  
Qu'il n'appartient pas dès lors au juge administratif de porter des appréciations sur l'opportunité de la décision prise par le chef de l'Etat d'utiliser la procédure exceptionnelle, la Cour ne pouvant dans le cas d'espèce que se borner à rechercher si l'intendant G.T.M. se trouvait dans une des situations visées par l'ordonnance 82/004/CPSP ;  
Attendu que celui-ci, alors ambassadeur de Haute-Volta aux Etats-Unis n'exerçait manifestement pas des fonctions militaires effectives au sens de l'alinéa 2 de l'article 1er de l'ordonnance 82/004/CPSP du 16 novembre 1982 ;  
D'où il suit que le moyen de détournement de pouvoir ne saurait être accueilli ;  
Sur le moyen pris de la violation du principe du droit administratif en vertu duquel une décision à caractère individuel ne prend effet qu'à compter de la date de sa notification à la personne concernée, alors que le décret 82/023/CPSP décide que la mise en deuxième section de l'intendant T.M.G prendra effet dès la date de la signature dudit décret.  
Attendu que de jurisprudence constante et unanime à l'égard des personnes qu'elles visent directement, les décisions individuelles ne sont applicables qu'après qu'elles leur ont été régulièrement notifiées (28 novembre 1982, Lefranc ; 13 novembre 1953, Del Amo ; 15 juillet 1955, Voisine ; 3 février 1956, Sylvestre ; 22 juin 1952, Carrière ; 30 juin 1965, Laurent ; etc.)  
Qu'il en découle que ce dernier moyen doit être accueilli mais ne peut emporter annulation que des dispositions du décret relatives à son application immédiate, et que les autres dispositions du décret 82/023/CPSP étant légales, le recours devra être rejeté en ce qui le concerne comme non fondé ;

PAR CES MOTIFS,

En la forme

Reçoit le recours du demandeur ;

Au fond

Lui fait partiellement droit, annule le décret n° 82/023/CPSP du 16 novembre 1982 mais seulement en ce qu'il a déclaré qu'il prendra effet pour compter de la date de sa signature ;

Pour le surplus, rejette le recours comme non fondé ;

Condamne le demandeur aux dépens.