

La notion de loyauté en droit administratif

PAR ANA BEDUSCHI-ORTIZ
DOCTEUR EN DROIT PUBLIC,

ATER À L'UNIVERSITÉ MONTPELLIER I, IDEDH (E.A. 3976)

L'ESSENTIEL

La notion de loyauté connaît une application grandissante en droit administratif. Si elle emprunte des formes différentes, selon le domaine du droit administratif en question, elle semble receler une finalité commune. En effet, le juge administratif se fonde sur l'exigence de bonne foi de l'administration dans le domaine contractuel ou extracontractuel pour étayer les effets de cette notion. Ce faisant, il permet un élargissement des contours du droit administratif, voire même, un certain métissage de la matière administrative.

Il faut constater que depuis la décision du Conseil d'Etat *Commune de Béziers* (CE ass. 28 déc. 2009, req. n° 304802, AJDA 2010. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi; D. 2011. 472, obs. S. Amrani Mekki et B. Fauvarque-Cosson; RDI 2010. 265, obs. R. Noguellou; AJCT 2010. 114, Pratique O. Didriche; RFDA 2010. 506, concl. E. Glaser et 519, note D. Pouyaud; RTD com. 2010. 548, obs. G. Orsoni), la notion de loyauté a conquis une place plus importante en droit administratif. Il est vrai que cette notion était déjà utilisée auparavant dans le contentieux de la fonction publique. Elle est cependant concurrencée par d'autres obligations déontologiques des agents publics (CE 15 mars 2004, *Pinon*, req. n° 255392), comme par exemple, le devoir de réserve. Le juge administratif ne l'utilise explicitement, par conséquent, que dans des cas très particuliers en dehors du domaine contractuel.

Plusieurs raisons amènent pourtant à s'intéresser de manière plus générale à la notion de loyauté.

Tout d'abord, si l'aspect contractuel de cette notion a été récemment mis en lumière, la loyauté n'est pas circonscrite au domaine des contrats administratifs. Elle ne se résume pas, en effet, à la seule exigence de loyauté contractuelle. Elle peut avoir une portée plus large, couvrant plusieurs domaines du droit administratif.

Le terme «loyal», du latin *legalis*, se rapporte à l'obéissance des «lois de l'honneur, de la probité, de la droiture» (*Dictionnaire Larousse*, 2007, p. 643). La loyauté est par conséquent considérée comme «la qualité ou le caractère de quelqu'un ou de quelque chose qui est honnête, loyal» (*ibid.*). Transposée au domaine du droit, la loyauté devient une donnée indispensable aux relations juridiques, considérées comme des «variantes des relations humaines» (M.-E. Boursier, *Le principe de loyauté en droit processuel*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2003, p. 3), dans la mesure où elle sert à assurer une certaine harmonie sociale, évitant ou maîtrisant les conflits qui peuvent avoir lieu en son absence.

Traditionnellement, la loyauté est envisagée comme une obligation à laquelle doivent se conformer les parties à un contrat. Elle est intimement liée à la notion de bonne foi

contractuelle. Celui qui agit loyalement est «celui qui agit avec bonne foi» (*ibid.*). Mais elle peut être également comprise comme une obligation déontologique des agents publics. Une obligation générale de bonne foi peut être, en outre, imposée à l'administration.

En deuxième lieu, l'emploi progressif de la notion de loyauté par le juge administratif est significatif d'une hybridation croissante du droit administratif. Le métissage avec le droit privé, voire l'appropriation par le droit administratif de certains concepts propres au droit privé, peuvent être en exergue. Il est donc question d'une notion, *a priori* inhérente au droit privé, qui semble toutefois pénétrer le domaine du droit public. La loyauté peut être, en effet, considérée comme un pilier du contrat civil. Enoncée par l'article 1134 du code civil, la bonne foi contractuelle permet l'établissement de la confiance nécessaire au bon déroulement des obligations contractuelles. La tendance actuelle est, en outre, à la généralisation de l'exigence de loyauté dans la procédure civile (v. not., N. Dupont, *L'interdiction de se contredire au détriment d'autrui en procédure civile française*, RTD civ. 2010. 459), allant jusqu'à la possible consécration du principe d'estoppel en droit privé interne (Cass., ass. plén., 27 févr. 2009, *Société Sédéa électronique*, n° 07-19.841, D. 2009. 1245, note D. Houtcieff; *ibid.* 723, obs. X. Delpech; *ibid.* 2010. 169, obs. N. Fricero; v. not., M. Behar-Touchais [dir.], *L'interdiction de se contredire au détriment d'autrui*, Economica, 2001).

Cela conduit à s'interroger sur la finalité de la notion de loyauté. Cette notion aurait-elle en droit administratif la même finalité qu'en droit privé, à savoir, le respect de la loyauté contractuelle et processuelle, insérée dans une obligation plus large de bonne foi? Dans quelle mesure le droit privé aurait-il une influence sur le droit administratif? Cette influence dépasserait-elle le seul cadre du droit contractuel? Ces questions permettent l'examen de ce concept de loyauté, qui au regard de ses fonctions, semble faire désormais l'objet d'une utilisation convergente, au moins en droit des contrats administratifs et en droit de la fonction publique.

Enfin, la dernière raison qui justifie d'étudier la notion de loyauté est qu'elle peut être comprise comme un principe, ou

une directive d'interprétation, mis à la disposition du juge administratif. Elle devient alors un outil d'interprétation. Le juge administratif peut se prévaloir de «l'exigence de loyauté des relations contractuelles» (not. CE ass. 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, préc.; CE 10 févr. 2010, *Société Prest'Action*, req. n° 302226; CE 8 mars 2010, *Commune de Béziers*, req. n°s 304804 et 304805; CE 23 juin 2010, *Commune d'Amigny Rouy*, req. n° 339244; CE 23 juin 2010, *Commune de Servais*, req. n° 339245) pour vérifier si les irrégularités alléguées par les parties au contrat sont passibles d'être invoqués devant lui dans le cadre du recours de plein contentieux. Il détermine ainsi, au regard de cette exigence, si un vice affectant les conditions de validité du contrat entraîne ou non son annulation. Cette même fonction interprétative peut être observée dans le contentieux récent de la fonction publique (CE 10 avr. 2009, *M. A.*, req. n° 312092, AJDA 2009. 1334; v. également, en ce sens, CE 17 mai 2006, *M. A.*, req. n° 273784).

C'est donc au regard de ces différentes pistes de réflexion qu'il convient d'examiner l'évolution de la jurisprudence administrative en la matière. D'une part, la loyauté apparaît comme étant un prolongement de la bonne foi. D'autre part, elle peut être envisagée comme un principe d'interprétation.

► La loyauté comme prolongement de la bonne foi

La définition de la notion de bonne foi prête à controverses. Elle peut être, en effet, définie comme une notion morale, rattachée à la probité de la personne physique ou morale lors de l'accomplissement d'un acte. Plus strictement, la bonne foi peut être rattachée à la sincérité des cocontractants, nécessaire à la formation et à l'exécution du contrat. Le devoir de loyauté peut être alors compris comme «la sincérité contractuelle», ou encore comme «la bonne foi contractuelle» (G. Cornu [dir.], *Vocabulaire juridique*, PUF, 2004, 6^e éd., p. 552).

La notion de loyauté, en tant que prolongement de l'obligation d'agir de bonne foi, peut être parfaitement décelée dans le champ du droit public.

La notion de loyauté, en tant que prolongement de l'obligation d'agir de bonne foi, peut être parfaitement décelée dans le champ du droit public. Elle subit cependant, une forte influence du droit privé, notamment en matière contractuelle.

UNE NOTION DE BONNE FOI IDENTIFIABLE EN DROIT PUBLIC

Le droit administratif impose aussi bien à l'administration, en général, qu'aux agents publics, en particulier, une obligation d'agir de bonne foi, et de s'abstenir de causer du tort aux administrés. Cette exigence peut être logiquement rapprochée de la notion de loyauté, entendue comme la qualité de celui qui agit de manière honnête, loyale, avec probité.

L'obligation de loyauté peut être ainsi considérée comme le prolongement du devoir de l'administration d'agir de bonne foi, n'induisant pas les administrés en erreur. En ce sens, cette

exigence sert à préserver les administrés contre l'arbitraire étatique. L'obligation de loyauté est également imposée aux agents publics, comme un prolongement de leur devoir général de droiture à l'égard des institutions républicaines, de l'administration et des administrés. Elle revêt alors un caractère déontologique.

L'exigence de bonne foi de l'administration

En dehors de la matière contractuelle, l'obligation de loyauté consiste en une obligation mise à la charge de l'administration qui, agissant de bonne foi, doit s'abstenir de causer du tort aux administrés. L'obligation de loyauté s'applique alors principalement dans le domaine procédural. Deux exemples démontrent particulièrement l'existence et l'étendue de cette obligation.

Premièrement, au nom du devoir de loyauté, l'administration fiscale ne doit pas induire les contribuables en erreur dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal (v. not., CE 21 déc. 2006, *M. A.*, req. n°s 282078 à 282081; CE 26 mai 2010, *M. A.*, req. n° 296808). Cette obligation, qui était autrefois implicite, a été explicitement reconnue par le Conseil d'Etat (v. not. les 4 arrêts du 21 déc. 2006, préc.). Dans une décision du 26 mai 2010, le Conseil d'Etat considère qu'un tel devoir de loyauté s'impose à l'administration fiscale.

L'administration fiscale contrôle, en effet, les déclarations et les actes utilisés pour l'établissement des impôts, des droits, des taxes et des redevances ou ayant pour objectif la restitution, le remboursement ou les déductions d'impôts. Afin d'exercer ce contrôle, elle peut demander aux contribuables des renseignements, des justifications ou des éclaircissements au sujet des déclarations et des actes déposés. Toutefois, «l'administration fiscale, qui est tenue à un devoir de loyauté, ne saurait induire en erreur les contribuables auxquels elle adresse des demandes», bien qu'elle ne soit pas tenue de les informer expressément du caractère non contraignant des dites demandes (CE 26 mai 2010, *M. A.*, préc.).

En second lieu, le Conseil d'Etat n'écarter pas l'applicabilité du principe de loyauté du découpage électoral. Ce principe peut être par exemple employé lorsque sont en cause les opérations électorales en vue de la désignation des représentants au Parlement européen dans la circonscription d'outre-mer (CE 30 déc. 2009, *Durimel [Elections du Parlement européen, circonscription d'outre-mer]*, req. n° 329068). Il était alors question de la décision du législateur de réunir l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer dans une seule circonscription dotée de trois sièges pour l'élection des députés européens. Bien qu'il affirme qu'en l'espèce ce principe n'était pas méconnu, le Conseil d'Etat l'évoque explicitement, au même titre que les principes d'égalité des citoyens devant le suffrage et d'équilibre politique. Cette reconnaissance explicite corrobore l'affirmation de la place grandissante occupée par la notion de loyauté dans le contentieux administratif (pourtant, ce principe n'a pas été clairement invoqué par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009, Cons. const. 18 févr. 2010, n° 2010-602 DC, *Loi du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et déli-*

mitation des circonscriptions pour l'élection des députés, AJDA 2010. 1146, note B. Maligner).

L'obligation déontologique de l'agent public

En droit de la fonction publique, la notion de loyauté peut tout d'abord se confondre avec celle de loyalisme. Le loyalisme peut être défini comme «le lien de fidélité et d'obéissance absolue qui peut exister entre l'agent public et l'Etat ou celui qui l'incarne» (O. Dord, *Droit de la fonction publique*, PUF, 2007, p. 219). Un strict loyalisme envers le gouvernement est alors exigé de certains emplois supérieurs dans la fonction publique d'Etat.

Ces emplois supérieurs sont ceux occupés par des personnes dont la nomination est laissée à la décision du gouvernement. Ces emplois sont déterminés pour chaque service et pour chaque administration, par décret en Conseil d'Etat. Ce sont traditionnellement les emplois de directeur de ministère, d'ambassadeur, de recteur, de préfet ou encore de directeur du CNRS (CE ass. 13 mars 1953, *Tessier*, req. n° 7423, *GAJA*, 17^e éd., 2009, n° 69). Leur nomination est à tout moment révocable, compte tenu de l'importance de la position occupée au sein de l'administration de l'Etat et aussi du lien de dépendance directe avec le gouvernement en place. Dans la fonction publique territoriale certains emplois peuvent être assimilés aux emplois supérieurs, comme celui de directeur général des services du département. La même exigence de loyalisme envers le gouvernement leur est opposable.

En ce sens, le loyalisme s'entend comme un devoir d'obéissance hiérarchique extraordinaire, doublé d'une obligation de réserve exceptionnelle. Ainsi, dans une décision du 24 septembre 2010, le Conseil d'Etat a pu juger que les propos polémiques et virulents tenus par un préfet à l'égard du ministre de l'intérieur constituent un manquement aux «obligations particulières de réserve et de loyauté auxquelles il était tenu en sa qualité de préfet» (CE 24 sept. 2010, *Girot de Langlade*, req. n° 333708, AJDA 2010. 1801; AJFP 2011. 46). Ces obligations s'imposent au préfet, même s'il avait été auparavant suspendu de ses fonctions. Ce manquement justifie des sanctions disciplinaires, qui ne méconnaissent pas, compte tenu de l'emploi supérieur en cause, le droit à la liberté d'expression.

L'obligation de loyauté ne se confond pas avec le devoir d'obéissance.

L'obligation de loyauté ne saurait alors se confondre avec ce devoir de loyalisme, même si la jurisprudence du Conseil d'Etat utilise indistinctement le terme «loyauté», qu'il définit comme une «obligation déontologique» (CE 15 mars 2004, *Pinon*, préc.). L'obligation de loyauté vis-à-vis des institutions républicaines se limiterait au respect des lois et de la Constitution, alors que le devoir de loyalisme s'étendrait jusqu'au devoir de fidélité au régime politique établi (C. Vigouroux, ??? *Revue*, année???, p. 357). Toutefois, la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (CE 23 avr. 2009, *Guigue*, req. n° 316862, AJDA 2009. 1373, concl. I. de Silva; AJFP 2010. 100, étude B. Camguilhem) démontre que si certains hauts fonctionnaires n'occupent pas un emploi laissé à la décision du gouvernement, ils sont, de manière générale,

tenus à un devoir accru de réserve, qui pourrait être interprété comme une obligation de loyauté (J. Rivero, Sur l'obligation de réserve, AJDA 1977. 580). En ce sens, la reconnaissance du caractère révocable des fonctions de sous-préfet d'arrondissement (CE 23 avr. 2009, *M. Guigue*, préc.) corrobore l'affirmation de l'existence d'une obligation de loyauté étendue à leur égard (B. Camguilhem, Le caractère révocable des fonctions de sous-préfet, AJFP 2010. 100).

L'obligation de loyauté ne se confond pas non plus avec le devoir d'obéissance, «l'expression du pouvoir hiérarchique» dans la fonction publique. En effet, tout agent public doit obéir à son supérieur afin d'assurer le bon fonctionnement du service. L'obligation de loyauté de l'agent public à l'égard de sa hiérarchie lui interdit de contester cette autorité (C. Vigouroux, préc., p. 357).

L'obligation de loyauté peut, néanmoins, se confondre avec l'exigence de neutralité des agents publics. La neutralité impose à l'agent public qu'il s'abstienne d'exprimer ses convictions en service. Cela vaut aussi bien pour ses croyances religieuses que pour ses opinions politiques. Cette obligation est renforcée à l'égard des agents occupant un emploi supérieur et pour les hauts fonctionnaires.

Le respect du secret professionnel, exigé des agents publics, peut également coïncider avec le domaine de l'obligation de loyauté. L'agent public est interdit de divulguer les informations qu'il aurait acquises dans l'exercice de ses fonctions. Plus largement, il doit avoir un comportement loyal vis-à-vis des administrés et ne doit pas communiquer des renseignements personnels, sauf lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du service. En outre, ce comportement loyal peut signifier seulement le respect de l'obligation d'impartialité des agents publics. Les domaines de chacune de ces obligations semblent être assez enchevêtrés.

Par conséquent, il est possible de conclure que l'utilisation de l'obligation de loyauté demeure assez prudente en droit de la fonction publique. Le juge administratif n'a explicitement recours à cette obligation que lorsqu'il est confronté à des cas particuliers, comme, par exemple, le contentieux relatif aux emplois supérieurs et aux hauts fonctionnaires, ou encore le contentieux disciplinaire de certains corps de fonctionnaires, tels que les fonctionnaires de police (CE 10 avr. 2009, *M. A.*, préc.; CE 17 mai 2006, *M. A.*, préc.), où l'exigence de loyauté est accentuée.

Si dans ces domaines la notion de loyauté trouve sa source première dans le droit public, d'autres domaines souffrent une forte influence du droit privé.

UNE INFLUENCE PERCEPTIBLE DU DROIT PRIVÉ

L'obligation de loyauté peut être perçue comme un prolongement de la bonne foi contractuelle. En ce sens, elle serait «l'autre nom que l'on donne à l'obligation d'exécution de bonne foi des conventions consacrée par l'article 1134 du code civil» (F. Llorens et P. Soler-Couteaux, De la loyauté dans le contentieux administratif des contrats, *Contrats Marchés publ.* 2010, repère 2), même si son application en droit administratif est beaucoup plus discrète qu'en droit civil des contrats. Une influence du droit privé sur le droit administra-

tif des contrats est dès lors visible. Le juge administratif se sert de la loyauté contractuelle, entendue comme une extension de l'exigence de bonne foi contractuelle, pour moraliser le contentieux des contrats administratifs.

En dehors du domaine contractuel, la notion de bonne foi procédurale semble être également accueillie par le juge administratif, comme elle avait été auparavant réceptionnée par le juge judiciaire.

La réception de la bonne foi contractuelle

L'exigence de loyauté dans les relations contractuelles a fait récemment irruption en droit des contrats administratifs. Dans une décision *Commune de Béziers* du 28 décembre 2009, le Conseil d'Etat admet que les parties à un contrat administratif peuvent invoquer devant sa juridiction la violation de l'obligation de loyauté.

En effet, le Conseil d'Etat estime qu'eu égard à «l'exigence de loyauté des relations contractuelles», le seul vice affectant le consentement des parties à la convention, en l'occurrence l'absence de transmission de la délibération autorisant le maire à signer un contrat, «ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel».

Cette solution a été ensuite réaffirmée par le Conseil d'Etat, notamment dans deux décisions postérieures concernant les mêmes parties au litige (CE 8 mars 2010, *Commune de Béziers*, préc.) et dans les décisions *Commune d'Amigny Rouy* (CE 23 juin 2010, préc.), *Commune de Servais* (CE 23 juin 2010, préc.) et *Commune de Palavas-les-Flots* (CE 10 nov. 2010, req. n° 314449, AJDA 2010. 2416, chron. D. Botteghi et A. Lallet; D. 2010. 2842, obs. R. Grand; AJCT 2010. 163, obs. J.-D. Dreyfus).

L'exigence de loyauté semble découler d'une obligation générale de bonne foi contractuelle, qui n'était pas jusqu'à lors, directement invocable dans le contentieux administratif.

Cette exigence de loyauté semble alors découler d'une obligation générale de bonne foi contractuelle, qui n'était pas jusqu'à lors, directement invocable dans le contentieux administratif. L'obligation d'agir de bonne foi est en effet une exigence plutôt associée à la conclusion des contrats dans le domaine privé. Le Conseil d'Etat s'approprie, par conséquent, cette notion de nature privatiste et l'applique au domaine des contrats administratifs. Ce faisant, il replace le contrat administratif «au cœur du contentieux contractuel alors qu'il était auparavant focalisé sur le respect de la légalité» (F. Brenet, Confirmation de la jurisprudence *Société Prest'Action*, application et précision de la jurisprudence *Commune de Béziers* et conciliation entre imprévision et résiliation, Dr. adm. 2010, comm. n° 52). Le Conseil d'Etat contribue alors à renforcer le pouvoir du juge dans le plein contentieux contractuel.

De manière générale, on peut noter une influence du droit civil des contrats sur le droit administratif des contrats. Cette influence découle notamment de l'exigence de bonne foi contractuelle, exprimée par l'article 1134 du code civil, selon lequel «les conventions légalement formées tiennent lieu de

loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi».

Comme l'indique Emmanuel Glaser, le droit administratif a transposé la théorie civiliste des vices du consentement des contrats, tout en y ajoutant des vices propres au droit administratif (E. Glaser, *L'office du juge du contrat*, RFDA 2010. 508). Ainsi, le dol, l'erreur ou la violence sont pris en compte en tant que vices du consentement, au même titre que le défaut de compétence du signataire du contrat. De plus, le juge administratif a toujours considéré, comme le juge judiciaire, que le contrat tient lieu de loi entre les parties qui l'ont conclu (CE 12 déc. 1902, *Dame Orcibal et Sieur Leclère*, Lebon 750). La décision du Conseil d'Etat *Commune de Béziers* corrobore, en effet, cette affirmation.

En matière contractuelle, l'obligation de loyauté permet au juge administratif de restreindre les possibilités d'annulation d'un contrat administratif aux seules irrégularités d'une gravité particulière, ou aux vices concernant le caractère illicite du contrat, tel qu'il ressort de la jurisprudence *Commune de Béziers*. Ce faisant, une certaine moralisation des rapports entre cocontractants dans le procès est recherchée. La notion de loyauté lui sert alors de véhicule. Cette tendance à la moralisation du procès est également visible en droit privé. Il semble qu'un «devoir de loyauté s'insinue désormais à différents niveaux de la procédure civile» (N. Dupont, préc.). L'exigence de loyauté est même envisagée, comme nous l'avons déjà évoqué, en tant qu'un principe directeur du procès civil. En droit administratif, l'exigence de loyauté peut être envisagée comme un principe d'interprétation mis à la disposition du juge administratif.

Dans le contentieux public économique, il est possible de mettre en évidence l'obligation des prestataires de services d'exercer avec loyauté dans le marché financier. Le Conseil d'Etat admet, par exemple, que les prestations de services dans le marché financier doivent être exercées «avec diligence, loyauté, équité, dans le respect de la primauté des intérêts des clients et de l'intégrité du marché» (CE 28 déc. 2009, *Société Refco Securities*, req. n° 305621, D. 2010. 206; dans le même sens, CE 17 déc. 2008, *Société Oddo et Cie*, req. n° 316000; AJDA 2009. 447; D. 2009. 165, et les obs.; Rev. sociétés 2009. 397, note C. Arsouze; CE 30 mai 2007, *Société Tradition Securities and Futures*, req. n° 293423; CE 30 mai 2007, *Société Europe finance et industrie*, req. n° 293408, AJDA 2007. 1670 et CE 30 mai 2007, *Société Europe finance et industrie c/ Thannberger*, req. n° 288538, AJDA 2007. 1670; D. 2007. 1796). Cette obligation est énoncée par l'article 321-25 du règlement général de l'autorité des marchés financiers (ancien art. 3.1.1 du règlement général du Conseil des marchés financiers, abrogé par l'actuel règlement général de l'autorité des marchés financiers). L'obligation de loyauté en matière de services financiers peut être alors rapprochée de l'obligation générale de bonne conduite, énoncée par le code monétaire et financier (ce code contient une section V intitulée «Règles de bonne conduite» dans le chapitre III, relatif aux «obligations des prestataires de services d'investissement»).

Le Conseil d'Etat ne se fonde cependant pas explicitement sur un manquement à l'obligation de loyauté pour considérer

que la sanction infligée à la société requérante par le Conseil des marchés financiers n'est pas abusive. Il se fonde sur la gravité et sur la nature des manquements commis, sur leurs effets et aussi sur leur caractère répété (CE 28 déc. 2009, *Société Refco Securities*, préc., 12^e cons.). Ces manquements trouvent néanmoins leur origine dans une action contraire aux exigences de loyauté, de diligence et d'équité. Par conséquence, le manquement à l'obligation de loyauté est implicitement et indirectement visé.

En tout état de cause, la référence à la loyauté dans le cadre des marchés financiers vise à assurer la droiture des rapports entre les différentes personnes privées et publiques. Une exigence de moralisation est donc aussi mise en lumière. La notion de loyauté y joue aussi un rôle de premier plan.

Outre le domaine contractuel, la notion de loyauté apparaît également en matière processuelle.

L'incidence de la bonne foi procédurale

Il est possible de soutenir qu'une obligation implicite de loyauté de l'administration est aujourd'hui perceptible dans le domaine du contentieux des étrangers. Cette obligation de loyauté implique, par exemple, que l'administration ne laisse pas subsister des ambiguïtés quant aux possibilités de recours offertes à un étranger frappé d'une mesure d'éloignement du territoire (CE 4 déc. 2009, *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Hammou*, req. n° 324284, AJDA 2010. 555, note P. Caille).

En effet, lorsqu'un étranger est dans l'obligation de quitter le territoire français à la suite d'un refus de séjour, de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, de récépissé de demande de carte de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour, il peut, aux termes de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, demander l'annulation de ces décisions auprès du tribunal administratif. Il dispose alors d'un délai d'un mois, à compter de la notification, pour le faire. Ce délai n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif préalable.

On peut déceler une obligation implicite de loyauté dans l'obligation pour l'administration d'apprécier la demande de permis de séjour d'un étranger au titre du regroupement familial à la date de la demande et non pas à une date ultérieure.

Le Conseil d'Etat considère que l'administration a l'obligation de faire figurer les délais et les voies de recours contentieux, ainsi que les délais et les voies de recours administratifs préalables obligatoires, dans la notification de ses décisions. La mention aux recours gracieux et hiérarchiques facultatifs n'est pas obligatoire. Cependant, lorsque l'administration fait référence à ces dernières modalités de recours, elle ne doit pas laisser subsister des «ambiguïtés de nature à induire en erreur les intéressés dans des conditions telles qu'ils pourraient se trouver privés du droit à un recours contentieux effectif» (CE 4 déc. 2009, *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Hammou*, préc., 3^e cons.). L'adminis-

tration est donc chargée d'une obligation consistant à décrire avec précision les modalités de recours disponibles, sous peine de rendre l'acte inopposable. Cette obligation de «précision» peut être alors comprise comme un prolongement de l'obligation générale de bonne foi, dont le respect doit être assuré par l'administration.

De même, on peut déceler une obligation implicite de loyauté dans l'obligation par laquelle l'administration est tenue d'apprécier la demande de permis de séjour d'un étranger au titre du regroupement familial à la date de la demande et non pas à une date ultérieure (CE 25 mai 2010, *M^{lle} A.*, req. n° 325881, AJDA 2010. 1612; D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot). Une appréciation de la demande à une date ultérieure pourrait avoir pour effet le refus du permis de séjour au regard de l'âge du requérant, devenu majeur entre-temps, qui ne bénéficierait plus du dispositif légal du regroupement familial. Une telle appréciation peut être considérée comme non conforme à la loyauté ou plus largement à l'obligation de l'administration d'agir de bonne foi, même si le juge administratif ne la consacre pas expressément.

Pareil constat peut être aussi applicable à la situation par laquelle une cour administrative d'appel ne peut rejeter une requête présentée par un étranger sans recourir au ministère d'un avocat, sans demande de régularisation préalable, «que si le requérant a été averti dans la notification de la décision attaquée, en des termes dépourvus d'ambiguïté, que l'obligation du ministère d'avocat s'imposait à lui en l'espèce» (CE 29 déc. 2006, *M^{lle} A.*, req. n° 281206). La notification du jugement du tribunal administratif se bornait en l'espèce à rappeler la règle générale posée par l'article R. 811-7 du code de justice administrative, sans pour autant indiquer clairement si le requérant était tenu de se faire représenter par un avocat en appel. Le Conseil d'Etat a donc considéré que le juge d'appel avait commis une erreur de droit.

Encore une fois, c'est un défaut de précision qui est mis en avant. Il peut être rapproché d'un manque implicite de loyauté. Il ne s'agit donc pas d'une volonté explicite de l'administration de contourner les normes relatives au contentieux des étrangers. L'administration n'utilise pas ici des moyens «d'extradition déguisée», vivement sanctionnés par la Cour européenne des droits de l'homme en 1986 (CEDH 18 déc. 1986, *Bozano*, req. n° 9990/82). Il est désormais question d'un manquement implicite à la loyauté ou à la droiture, dont l'administration doit faire preuve lorsqu'elle traite des affaires relatives aux étrangers, même si le juge administratif ne fait pas expressément référence à ce défaut de loyauté.

Par conséquent, cette finalité de l'obligation de loyauté est intimement liée à l'exigence d'un procès équitable. En ce sens, la loyauté sert à assurer «l'équilibre des droits du procès équitable dans leur réalisation au meilleur profit des justiciables» (M.-E. Boursier, préc., p. 490). Elle s'établit comme un gage d'honnêteté et d'équité du procès dans la sphère administrative, puisque dans les relations entre l'administration et les administrés, la première est tenue d'agir de manière loyale, dans le respect de la bonne foi.

De manière analogue, la procédure civile tend aussi à une plus forte moralisation. La notion de loyauté peut être également utilisée pour apporter plus de probité et d'équité au pro-

cess civil. Son utilisation dans la sphère civile est par ailleurs plus ancienne, au point d'être envisagée comme un principe directeur du procès civil (S. Guinchard et autres, *Procédure civile. Droit interne et droit communautaire*, Dalloz, 2008, 29^e éd., p. 570). Pour les professeurs Serge Guinchard, Frédéric Ferrand et Cécile Chainais, « la procédure civile s'est métamorphosée à la fin du XX^e siècle [plus précisément, au début des années 1990], sous l'effet de la double émergence d'un modèle universel de procès, le procès équitable et de nouveaux principes directeurs, tels que la loyauté [qui fonde la confiance], le dialogue [qui suppose l'écoute de l'autre] et la célérité [qui assure la proximité dans le temps] ». Ces principes sont encore contestés par une partie de la doctrine. Ils sont, toutefois, progressivement consacrés par la jurisprudence. La Cour de cassation a reconnu la loyauté des débats par un arrêt du 7 juin 2005 (Civ. 1^{re}, 7 juin 2005, n° 05-60.044, Bull. civ. I, n° 241 ; D. 2005. 2570, note M.-E. Boursier et 2006. 545, obs. P. Julien et N. Fricero ; RTD civ. 2006. 151, obs. R. Perrot). La Cour européenne des droits de l'homme consacre implicitement la notion de loyauté dans le procès (v. not., CEDH 5 oct. 2000, *Apeh Üldözötteinek Szövetsége et al. c/ Hongie*, req. n° 32367/96).

On constate alors une convergence élevée des procédures administrative et civile. En droit administratif, l'exigence de loyauté sert à renforcer l'office du juge des contrats et aussi, implicitement, à moraliser la procédure.

► La loyauté comme principe d'interprétation

La notion de loyauté semble être employée par le juge administratif comme un principe d'interprétation. Autrement dit, il s'accorde, au nom de l'exigence de loyauté, une plus large marge d'action pour juger, notamment, la validité des contrats administratifs et la proportionnalité des sanctions disciplinaires. Dans un cas, comme dans l'autre, le juge administratif semble s'ouvrir à des techniques juridictionnelles largement utilisées par d'autres juridictions, internes ou européennes.

Le juge administratif semble utiliser la notion de loyauté pour renforcer son rôle.

Un croisement de techniques juridictionnelles est alors visible. Le juge administratif semble utiliser la notion de loyauté pour renforcer son rôle. Ce mouvement peut être aussi observé dans la jurisprudence judiciaire interne, dans celle de la Cour européenne des droits de l'homme, ou encore dans la jurisprudence de la Cour de justice. Cela corrobore l'hypothèse d'une hybridation du droit administratif. Cet entrecroisement de différentes branches du droit interne et international ne saurait être, cependant, illimité. Il doit prendre en considération le caractère spécifique du droit administratif, ce qui apporte des limites considérables à ce mouvement d'hybridation.

UN CROISEMENT DE TECHNIQUES JURIDICTIONNELLES

Suivant les tendances de moralisation du procès, empruntée au droit privé, et de concrétisation du droit à un procès équitable, tel qu'il est notamment véhiculé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (v. not., F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 2008, 9^e éd., coll. Droit fondamental), on assiste aujourd'hui à un renforcement de l'office du juge administratif. Dans le domaine contractuel, l'exigence de loyauté aboutit à un renforcement de l'office du juge des contrats. En matière de droit de la fonction publique, la notion de loyauté permet au juge administratif d'assurer un contrôle de proportionnalité des mesures disciplinaires.

Le renforcement de l'office du juge des contrats

Dans le domaine des contrats administratifs, c'est l'office du juge du contrat (E. Glaser, *L'office du juge du contrat*, préc.) en lui-même qui est renforcé par l'utilisation de l'obligation de loyauté en tant que principe d'interprétation. L'obligation de loyauté peut être considérée comme un principe ou comme une directive d'interprétation, dont le juge administratif peut se servir pour évaluer la nécessité d'annuler les contrats administratifs. Il s'agit donc de la loyauté entendue comme une exigence contractuelle. Son utilisation par le juge vise à satisfaire « l'objectif de stabilité des relations contractuelles ». En droit civil, la consécration de la loyauté pourrait être encore plus importante. La notion de loyauté pourrait fonder une fin de non-recevoir, si l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui pourrait être systématisée en procédure civile (v. not., N. Dupont, préc.).

Le recours à cette exigence de loyauté permet au juge administratif d'écarter les moyens d'irrégularité du contrat allégués par les parties. En effet, les parties au contrat avaient pris l'habitude d'invoquer quelques irrégularités dans la formation du contrat pour demander sa nullité lorsqu'un litige intervenait. Il convient de souligner que dans la plupart des cas un laps de temps, parfois important, pendant lequel le contrat avait produit correctement ses effets, était déjà passé, sans que les parties aient allégué des telles irrégularités (v. not., F. Llorens et P. Soler-Couteaux, *De la loyauté dans le contentieux administratif des contrats*, préc.). La stabilité des relations contractuelles est ainsi recherchée par le juge.

Mais en filigrane, c'est le principe de continuité du service public qui est assuré par le juge administratif lorsque, se fondant sur l'exigence de loyauté contractuelle, il évalue s'il y a lieu d'annuler le contrat administratif. Le recours à l'obligation de loyauté contractuelle, tout comme le recours au motif d'intérêt général dans le cadre des marchés publics (CE 16 juill. 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, req. n° 291545, AJDA 2007. 1577, chron. F. Lenica et J. Boucher ; *ibid.* 1497, tribune S. Braconnier ; *ibid.* 1777, tribune J.-M. Woehrling ; D. 2007. 2500, note D. Capitant ; *GAJA*, 17^e éd., 2009, n° 117 ; RFDA 2007. 696, concl. D. Casas ; *ibid.* 917, étude F. Moderne ; *ibid.* 923, note D. Pouyaud ; *ibid.* 935, étude M. Canedo-Paris), permet ainsi au juge administratif d'échapper au constat « mécanique de la nullité ». Comme le fait remarquer le rapporteur public Emmanuel Glaser, la

mécanicité du constat de nullité porte préjudice aux intérêts extérieurs du contrat, tels que celui de la continuité du service public (E. Glaser, préc., p. 509).

Cette finalité ou fonction de la notion de loyauté n'est cependant pas restreinte au seul domaine du droit des contrats administratifs. En dehors du domaine contractuel, la notion de loyauté permet également au juge administratif d'accroître son pouvoir, par l'emploi du contrôle de proportionnalité.

Le renforcement du contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires

La loyauté peut également servir de principe d'interprétation dans le droit de la fonction publique. L'obligation déontologique de loyauté permet, en effet, au juge d'évaluer la proportionnalité d'une sanction disciplinaire dans le domaine du droit de la fonction publique. Il est alors question d'une mise en balance de la faute disciplinaire commise par l'agent et de la sanction appliquée, au regard de l'obligation de loyauté. Ainsi, les obligations déontologiques de «loyauté au service» et de dignité imposées à un commissaire de police stagiaire justifient son exclusion définitive du service, à la suite d'un comportement inapproprié. Le juge administratif se fonde sur ces obligations pour examiner la proportionnalité de la mesure prise par l'autorité hiérarchique (CE 10 avr. 2009, *M. A.*, préc. ; v. également, en ce sens, CE 17 mai 2006, *M. A.*, préc.). Il est néanmoins nécessaire de mettre en exergue la spécificité du corps des fonctionnaires de police, car cette fonction de l'obligation de loyauté semble y être cantonnée.

Une appréciation semblable de la loyauté peut être trouvée en droit de l'Union européenne. L'exigence de loyauté permet au juge de l'Union européenne d'analyser la proportionnalité d'une mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un fonctionnaire européen. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, l'encadrement de la liberté d'expression du fonctionnaire européen par l'obligation de loyauté qu'il doit à l'institution qui l'emploie.

L'obligation de loyauté semble donner au droit administratif des contours qui dépassent son cadre traditionnel, en ce qu'elle se rapporte notamment au domaine privé.

Dans une affaire *Connolly c/ Commission* (CJCE 6 mars 2001, aff. C-273/99 et C-274/99, Rec. CJCE I-1611 ; AJDA 2001. 941, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert ; D. 2002. 690, obs. J. Rideau ; v. également TPUE 9 sept. 2010, *Andreasen c/ Commission*, aff. T-17/08 P), la Cour de justice a pu juger que si les fonctionnaires européens ont droit à la liberté d'expression, elle reste largement encadrée et limitée (J.-M. Larralde, La liberté d'expression du fonctionnaire européen, RTDH 2002. 385-405). En l'espèce, un haut fonctionnaire de la Commission avait publié, lors d'un congé de convenance personnelle, un livre dans lequel il se livrait à une virulente critique de la politique monétaire européenne. Il a été suspendu de ses fonctions, la moitié de son traitement de base a été retenu, et à la suite d'un avis favorable du conseil de discipline, il a été révoqué de ses fonctions. Son droit à la liberté d'expression est certes garanti par la Cour de justice en tant que principe général du droit communautaire. Toutefois, il s'analyse au regard de l'exigence de loyauté ou de

confiance légitime du fonctionnaire vis-à-vis de l'institution qui l'emploie. La Cour estime ainsi que le comportement du fonctionnaire, «de par sa gravité, a rompu de façon irréparable la confiance que la Commission est en droit d'exiger de ses fonctionnaires». Cette rupture de la confiance légitime ou de la loyauté justifie la mesure disciplinaire prise à l'encontre du fonctionnaire. La mesure est donc considérée comme proportionnée et justifiée par la Cour.

Le Conseil d'Etat emprunte un raisonnement similaire dans les décisions précitées. Au demeurant, l'obligation de loyauté semble donner au droit administratif des contours qui dépassent son cadre traditionnel, en ce qu'elle se rapporte notamment au domaine privé.

LES LIMITES DE L'HYBRIDATION DU DROIT ADMINISTRATIF

Le droit administratif semble être assujéti à un mouvement d'hybridation ou de métissage (J. Caillosse, Sur quelques problèmes actuels du droit administratif français. Bref essai de mise en perspective, AJDA 2010. 931), avec notamment des notions et des obligations issues du droit privé. L'utilisation de la notion de loyauté comme un principe d'interprétation par le juge administratif des contrats est, par exemple, significative de cette hybridation croissante. Ce mouvement est en effet visible dans le domaine du droit des contrats administratifs, qui souffre une influence flagrante du droit privé, mais aussi du droit de l'Union européenne, ou encore du droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Si ce métissage peut être fait dans l'intérêt du droit administratif, il ne saurait toutefois être illimité. Les spécificités du droit administratif posent en effet une barrière à cette dynamique de métissage.

Un métissage dans l'intérêt du droit administratif

L'évolution du droit administratif semble liée à une plus grande ouverture aux sources de droit européen et de droit privé interne. Le droit administratif a subi, indéniablement, une forte influence du droit de l'Union européenne, notamment en matière d'emplois réservés dans l'administration (CJCE 17 déc. 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 149/79, Rec. CJCE 3881 : RTD eur. 1984. 298, obs. G. Druésne ; RFDA 1987. 949, obs. L. Dubouis ; v. aussi, CJCE 30 sept. 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, aff. C-405/01, Rec. CJCE I-10391 ; Europe 2003, comm. n° 357, L. Idot). Ce sujet, largement étudié par la doctrine, démontre explicitement les modifications profondes auxquelles le droit administratif a dû faire face (v. not. L. Dubouis, L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des autres Etats membres de la Communauté européenne. Le législateur entre juge communautaire et juge constitutionnel, RFDA 1991. 903 ; B. Godbillon, L'ouverture européenne de la fonction publique française : la prégnance du droit communautaire, AJFP 2001, n° 3, p. 10 ; B. Godbillon, L'ouverture de la fonction publique française : bilan et perspectives, AJFP 2001, n° 4, p. 13 ; G. Alberton, L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne. Entre exigences communautaires et reconnaissance nationale, RFDA 2003. 1194 ; J.-M. Lemoyne de Forges,

L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire, Dalloz, 2003, 146 pages; F. Melleray, Vers une extension de l'ouverture de la fonction publique française aux Européens?, AJDA 2004. 2203).

Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme s'impose également à l'administration lorsqu'un droit garanti par cette Convention est en cause. Une obligation de loyauté ou d'exemplarité est alors exigée de l'administration, qui doit agir de bonne foi «dans le respect des bornes posées à son action par des normes accessibles et prévisibles» (P. Wachsmann, Les normes régissant le comportement de l'administration selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, AJDA 2010. 2138). Elle ne doit pas, par exemple, abuser de la confiance des individus, détournant une procédure d'examen de la situation des étrangers sans titre de séjour pour organiser, en réalité, une expulsion collective (CEDH 5 févr. 2002, *Conka c/ Belgique*, req. n° 51564/99).

Dans le domaine du droit de la fonction publique, une influence prudente du droit du travail est également perceptible. L'exigence de loyauté dans le travail, entendue comme «la condition du travail en équipe, pour que chacun puisse compter sur les autres» (C. Vigouroux, préc., p. 357) pourrait être transposée en matière de fonction publique. Cette exigence est aussi bien reconnue en droit de l'Union européenne (R. Hernu, Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes, RTD eur. 2002. 685-724), qu'en droit du travail interne. Elle implique que le salarié, qui est tenu envers son employeur d'une obligation de loyauté, ne se livre pas à des pratiques de démarchage, de détournement de clientèle et de concurrence déloyale en dehors de son temps de travail (Soc. 30 mars 2005, n° 03-16.167, Bull. civ. V, n° 110; D. 2005. 1178). Une tendance à la «flexibilisation» des emplois dans la fonction publique, rapprochant le statut des agents publics à celui des employés du secteur privé, est également remarquée par la doctrine (M. Touzeil-Divina, «Tra-vaillisation» ou «privatisation» des fonctions publiques?, AJFP 2010. 228; N. Laval-Mader, Un fonctionnaire peut-il devenir auto-entrepreneur?, AJDA 2009. 1230).

Le Conseil d'Etat s'oppose à l'application du principe dit «d'estoppel» en matière fiscale.

Ces échanges et influences sont acceptés par le droit administratif, mais ils sont soumis à d'importantes limites. La principale tient à la spécificité du droit administratif.

Un métissage soumis aux spécificités du droit administratif

Les caractéristiques fondamentales du droit administratif, un droit exorbitant du droit commun, ne sont pas négligées par le juge administratif. Bien au contraire, il réaffirme la spécificité du domaine administratif lorsqu'il écarte l'utilisation de la théorie du mandat apparent, pourtant largement utilisée en droit civil, en matière de droit des marchés publics (CE 28 janv. 1977, *Société Hurtey*, req. n° 99449). Ce refus trouve notamment sa justification dans le formalisme propre au droit administratif.

De même, le Conseil d'Etat s'oppose à l'application du principe dit «d'estoppel» en matière fiscale (CE avis, 1^{er} avr. 2010,

SAS Marsadis, req. n° 334465, AJDA 2010. 1327, note H. Belrhali-Bernard; D. 2010. 1149). Ce principe, selon lequel une partie ne peut se prévaloir de prétentions contradictoires au détriment de ses adversaires, est couramment appliqué dans le droit anglais et a été partiellement consacré par le juge judiciaire français (Cass., ass. plén., 27 févr. 2009, *Société Sédéa électronique*, préc.; v. not., N. Dupont, préc.). Le principe d'estoppel peut être compris comme une déclinaison originale de l'obligation de loyauté des relations contractuelles, dans la mesure où il interdit à une partie de se contredire ou de changer de position, car cela pourrait affecter les rapports de droit avec la partie adverse, qui serait alors contrainte de modifier sa position ou son comportement. En droit de l'Union européenne, il pourrait être considéré comme un prolongement du principe de confiance légitime (S. Calmes, *Du principe de la protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, 2001, collection Nouvelle bibliothèque des thèses).

Le Conseil d'Etat considère alors que les modifications de position de l'administration en matière fiscale, puisqu'elles sont bien encadrées «par des garanties au bénéfice du contribuable dont le juge de l'impôt assure le respect» (CE avis, 1^{er} avr. 2010, *SAS Marsadis*, préc.). Il ne doivent pas être soumises au principe d'estoppel. Il n'existe donc pas, en contentieux fiscal, «une règle générale de procédure en vertu de laquelle une partie ne pourrait, après avoir adopté une position claire ou un comportement non ambigu sur sa future conduite à l'égard de l'autre partie, modifier ultérieurement cette position ou ce comportement d'une façon qui affecte les rapports de droit entre les parties et conduise l'autre partie à modifier à son tour sa position ou son comportement». Toutefois, l'administration fiscale ne doit pas, par son comportement, induire le contribuable en erreur (CE 21 déc. 2006, *M. A.*, req. nos 282078 à 282081, préc.; CE 26 mai 2010, *M. A.*, req. n° 296808, préc.).

Si des plaidoyers pour la reconnaissance de l'estoppel ont vu le jour (H. Belrhali-Bernard, Le Conseil d'Etat refuse d'adopter l'estoppel, AJDA 2010. 1327), une partie de la doctrine reste assez sceptique à propos des avantages de l'application de ce principe en droit interne, aussi bien privé (S. Guinchard, préc.) que public (F. Melleray, La méfiance du Conseil d'Etat vis-à-vis du principe d'estoppel, Dr. adm. 2010, comm. n° 102). Il est cependant possible de se demander si cette solution serait, au regard de l'exigence de loyauté des relations contractuelles, également valable dans le contentieux des contrats administratifs. Comme l'affirme Hafida Belrhali-Bernard, «le contentieux administratif n'est pas sans ressource face aux inconstances d'une partie» (préc.). L'intérêt de l'intégration du principe d'estoppel en droit administratif serait alors diminué face, par exemple, à l'apport de la jurisprudence *Commune de Béziers* en matière de contrats administratifs.

Au demeurant, compte tenu de la spécificité du droit administratif, et hormis ce qui concerne peut-être le contentieux contractuel, le principe d'estoppel semble inadapté à une application plus large, comprenant l'ensemble du contentieux administratif (v. not. F. Melleray, préc.; H. Belrhali-Bernard, préc.). Cela démontre les limites du métissage du droit administratif. ■