

Les principes généraux du droit en droit administratif français et libanais

par

Michel TABET^{*}

La légalité est faite d'un ensemble hiérarchisé et complexe de normes constitutionnelles, législatives, jurisprudentielles et réglementaires auxquelles s'ajoutent des normes procédant de conventions internationales.

Le statut du Conseil d'Etat libanais prévoit (art. 108) que doivent être annulés les actes administratifs «pris en violation des lois, des règlements ou de l'autorité de la chose jugée». Or l'illégalité ne se ramène pas uniquement à la violation des seules normes prévues ; l'énumération laisse en dehors d'elle des normes aussi importantes que la Constitution, les normes découlant de conventions internationales incorporées dans l'ordre juridique interne et les principes généraux du droit. Mais la jurisprudence administrative libanaise a fait entrer les principes généraux du droit dans le bloc de la légalité (CEL n° 352 du 7 août 1970, Yacoub c/ Etat, Rec. Chidiac 1970, p. 159).

Les sources de la légalité, nombreuses et variées, ont fait l'objet de plusieurs classifications. L'une d'elles distingue les sources écrites et les sources non écrites de la légalité. La source non écrite la plus importante est aujourd'hui constituée par les principes généraux du droit qui ne sont pas tous et toujours ainsi désignés dans la jurisprudence administrative. Ils sont souvent désignés par les expressions abrégées de principe général ou de principe. Le même principe est parfois désigné par des arrêts successifs de ces différentes façons. Cette diversité terminologique est sans conséquence.

L'importance de la théorie des principes généraux du droit se trouve résumée dans cette formule du commissaire du gouvernement Letourneur :

« A côté des lois écrites existent de grands principes dont la reconnaissance comme règles de droit est indispensable pour compléter le cadre juridique dans lequel doit évoluer la nation, étant donné les institutions politiques et économiques qui sont les siennes, et dont la violation a les mêmes conséquences que la violation de la loi écrite, c'est-à-dire l'annulation de l'acte intervenu en leur méconnaissance et la constatation d'une faute à la charge de l'autorité ayant pris cet acte »¹.

Selon la définition du président Bouffandeau, les principes généraux du droit sont des « règles de droit non écrites, ayant valeur législative, et qui, par suite, s'imposent au pouvoir réglementaire et à l'autorité administrative, tant qu'elles n'ont pas été contredites par une disposition de loi positive ;... mais ces règles ne peuvent pas être regardées comme faisant partie d'un droit public coutumier, car, pour la plupart, la constatation de leur existence par le juge administratif est relativement récente. En réalité, il s'agit d'une œuvre constructive de la jurisprudence, réalisée pour

^{*} Professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université Saint-Joseph, Président du Conseil supérieur de discipline.

¹ Conclusions sur C.E.F. Section 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, Dr. Soc, 1951, p. 168.

des motifs supérieurs d'égalité, afin d'assurer la sauvegarde des droits individuels des citoyens »².

I – La consécration des principes généraux du droit.

Les principes généraux du droit ont depuis longtemps inspiré la jurisprudence du Conseil d'Etat français et plus récemment la jurisprudence du Conseil d'Etat libanais. Laferrière indiquait déjà³ que le Conseil d'Etat donnait pour base à ses décisions, en cas d'absence de texte, « des principes traditionnels écrits ou non écrits, qui sont en quelque sorte inhérents à notre droit public et administratif ». Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de mentionner que le jour même où le célèbre arrêt Blanco était prononcé, le Tribunal des conflits statuait que c'est « en les conciliant avec les principes généraux du droit » que les textes spéciaux régissant l'administration devaient être interprétés et appliqués (T.C. 8 février 1873, Dugave et Bransiet, Rec. 1^{er} supplément, p. 70).

Avant 1944, lorsque le Conseil d'Etat français se référait à un principe général du droit, il ne le formulait pas et n'employait pas cette expression (C.E.F. Section 28 février 1930, Bertier, Rec. p. 237, S. 1930 – III – 105, note Alibert) ; il obligeait cependant l'administration à le respecter. Rares étaient les arrêts où l'expression fut employée (CEF. 23 novembre 1936, Abdoulhousen, Rec p. 1015, S. 1937 – III- 25, note Letourneur : principe de la liberté du commerce et de l'industrie et principe de l'égalité devant l'impôt).

En 1944, lorsque le Conseil d'Etat français faisait application d'un principe général du droit, il ne justifiait pas formellement sa solution par l'affirmation que le principe qu'il appliquait, constituait une règle de droit positif (CEF Section 5 mai 1944, D^{me} V^{ve} Tromprier-Gravier, Rec. p. 133, G.A. n° 58, D.1945, p. 110, concl. Chenot, note de Soto, R.D.P. 1944, p. 256, concl. Chenot, note Jèze).

C'est en 1945 que le Conseil d'Etat français en fait explicitement mention, dans divers arrêts du même jour (C.E.F. Ass. 26 octobre 1945, Aramu, Belloir et Matte, Rec. p. 213, S. 1946 – III – 1, concl. R. Odent, D. 1946, p. 158, note Morange, E.D.C.E. 1947, p. 48, concl. R. Odent). C'est en cette année que « l'on peut dresser l'acte de leur naissance réelle »⁴.

Depuis, les arrêts mentionnent fréquemment l'existence de principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte (C.E.F. 22 mai 1946, Maillou, Rec. Tables, p. 470, S. 1946 –III-52).

La théorie des principes généraux du droit a connu une grande fortune. Mais le Conseil d'Etat n'a plus le monopole de l'élaboration et de l'utilisation de cette théorie qui a connu des prolongements dans l'ordre juridique interne et dans l'ordre juridique communautaire. En France, le Conseil constitutionnel, créé par la Constitution du

² Cité par M. Letourneur, in « Les principes généraux du droit » dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, E.D.C.E., 1951, p.19.

³ E. Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, Berger-Levrault, 2^{ème} édition, 1896, Introduction, p. XIII.

⁴ R. Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien (Domat, Droit public), 15^{ème} édition, 2001, p. 95.

4 octobre 1958, a adopté à son tour la théorie⁵, qu'il applique dans l'exercice de son contrôle de la constitutionnalité des lois (C.C.F. 26 juin 1969, AJDA 1969-II-563, chr. Denoix de Saint-Marc et Labetoulle, p.683, J.C.P. 1969 -I- 2290 bis, note M. Voisset : «d'après un principe général de notre droit le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet, et qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative » ; 23 juillet 1975, A.J.D.A. 1976 - II - 44, note Rivero : le principe d'égalité devant la justice inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamé dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution ; 17 janvier 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel (31^o considérant), R.F.D.A. 1989, p. 215, note B. Genevois : ... « le droit de recours étant réservé à la personne sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation » ; 19 décembre 1991, Concours d'internat, Rec. C.C. p. 134 : il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures nécessaires à l'application de la loi « dans le respect de celle-ci et des principes généraux du droit » ; 25 février 1992, Zones de transit (30^o considérant), R.F.D.A. 1992, p. 185, note B. Genevois : relevant que, dès lors qu'un recours contre une sanction est réservé à la personne qui en a été frappée, son exercice ne peut « conformément aux principes généraux du droit » avoir pour effet d'aggraver sa situation. L'inconstitutionnalité d'une loi peut donc résulter de sa non-conformité à un principe général du droit.

De même, le Conseil constitutionnel libanais, à l'instar de son homologue français, s'est très tôt résolu à faire référence aux principes généraux à valeur constitutionnelle. Mais il ne s'est nullement limité aux principes dégagés par le Conseil d'Etat ; il a aussi dégagé de nouveaux principes. Parmi les principes généraux à valeur constitutionnelle consacrés par la jurisprudence du Conseil figurent le principe de la séparation des pouvoirs qui est l'un des concepts les plus constants et les plus féconds du droit public (CCL n° 2/99 du 27 novembre 1999, Loi relative à la garantie du droit au secret des communications effectuées par tous moyens de communication, Rec. 1997-2000, p. 410), le principe de l'indépendance de la justice (CCL n° 2/95 du 25 février 1995, Loi du 12 janvier 1995 relative à l'amendement de certaines dispositions de la loi portant organisation des tribunaux char'is, Rec. 1994-1997, p.43 ; n° 3/95 du 18 septembre 1995, Loi du 17 août 1995 relative à l'amendement de certaines dispositions de la loi portant organisation des tribunaux char'is, Rec. 1994-1997, p.47 ; n° 5/2000 du 27 juin 2000, Loi relative à l'amendement de certains articles du Statut du Conseil d'Etat, Rec. 1997-2000, p. 453), le principe de l'autonomie des communautés religieuses dans la gestion de leurs affaires (CCL n° 1/99 du 23 novembre 1999, Loi relative à la création d'un Conseil des wakfs de la communauté druze, Rec. 1997-2000, p.398 ; n°2/2000 du 8 juin 2000, Loi relative à l'organisation de l'autorité religieuse suprême de la communauté des unitaires druzes, Rec. 1997-2000, p. 429), le principe d'égalité sous ses différents aspects notamment l'égalité devant la loi (CCL n° 4/96 du 7 août 1996, Loi portant amendement de certaines dispositions de la loi électorale, Rec. 1994-1997, p.59 ; n° 2/99 du 24 novembre 1999, Loi relative à la garantie du droit au secret des communications effectuées par tous moyens de communication, Rec. 1997-2000, p.410 ; n°1/2000 du 1^{er} février 2000, Loi relative à la mutation des attachés de l'ex-Ministère des Emigrés au Ministère des Affaires étrangères, Rec. 1997-2000, p. 422 ; n°3/2000 du 15 juin 2000, Loi portant abrogation d'une disposition de la loi relative à la Défense nationale, Rec. 1997-2000, p.439) qui interdit toute discrimination entre des personnes qui sont dans une situation

⁵ G. Vedel, *Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Mélanges Chapus, 1992, pp. 662 et s.

similaire et auquel il peut être dérogé, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si les destinataires se trouvent dans des situations différentes et pour des raisons d'intérêt général, l'égalité d'accès aux emplois publics (CCL n° 1/2000 du 1^{er} février 2000, Loi relative à la mutation des attachés de l'ex-Ministère des Emigrés au Ministère des Affaires étrangères, Rec. 1997-2000, p.422), l'égalité des usagers du service public (CCL n° 4/2000 du 21 juin 2000, Loi relative à l'organisation des opérations de privatisation, à la fixation de ses conditions et domaines d'application, Rec. 1997-2000, p.446), l'égalité des droits et obligations entre les candidats aux élections (CCL n° 4/96 du 7 août 1996, Annulation de certains articles de la loi relative à l'amendement de dispositions de la loi électorale, Rec. 1994-1997, p. 59), l'égalité entre les fonctionnaires appartenant à un même corps (CCL n° 1/2000 du 1^{er} février 2000, Loi relative à la mutation des attachés de l'ex-Ministère des Emigrés au Ministère des Affaires étrangères, Rec. 1997-2000, p.422), le droit de la défense (CCL n°3/95 du 18 septembre 1995, Loi du 17 août 1995 relative à l'amendement de certaines dispositions de la loi portant organisation des tribunaux char'is, Rec. 1994-1997 p. 47 ; n° 5/2000 du 27 juin 2000, Loi relative à l'amendement de certaines dispositions du Statut du Conseil d'Etat, Rec. 1997-2000, p.453) et le droit au recours qui constitue une conséquence du principe du droit de la défense (CCL n° 5/2000 du 27 juin 2000, Loi relative à l'amendement de certaines dispositions du Statut du Conseil d'Etat, Rec. 1997-2000, p.453), le principe de la périodicité des élections (CCL n° 1/97 du 12 septembre 1997, Loi relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux, Rec. 1997-2000, p.375 ; n° 2/97 du 12 septembre 1997, Loi relative à la prorogation du mandat des Moukhtars et conseils ikhtiaris, Rec. 1997-2000, p.385), le principe de continuité du service public (CCL n° 1/99 du 23 novembre 1999, Loi relative à la création d'un Conseil des Wakfs de la communauté druze, Rec. 1997-2000, p.398 ; n° 2/2000 du 8 juin 2000, Loi relative à l'organisation de l'autorité religieuse suprême de la communauté des unitaires druzes, Rec. 1997-2000, p.429 ; n° 4/2000 du 22 juin 2000, Loi relative à l'organisation des opérations de privatisation, à la fixation de ses conditions et domaines d'application, Rec. 1997-2000, p.446 ; n°1/2000 du 1^{er} février 2000, Loi relative à la mutation des attachés de l'ex-Ministère des Emigrés au Ministère des Affaires étrangères, Rec. 1997-2000, p.422), le principe de maintien de l'ordre public (CCL n° 2/99 du 24 novembre 1999, Loi relative à la garantie du droit au secret des communications effectuées par tous moyens de communication, Rec. 1997-2000, p.410).

En certains cas, un désaccord existe entre le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat. Ainsi alors que le Conseil constitutionnel français a considéré que la règle selon laquelle le silence de l'Administration vaut décision implicite de rejet, constitue un principe général du droit et que seule une loi pourrait attacher au silence de l'administration valeur d'acceptation (C.C.F. 26 juin 1969, Protection de sites, A.J.D.A. 1969 - II - 563, chr. Denoix de Saint-Marc et Labetoulle, p. 683, J.C.P. 1969 - I - 2290 bis, chr. M.Voisset), le Conseil d'Etat français a décidé l'année suivante qu'il ne s'agissait pas d'un principe général et a jugé légal un décret instituant un régime d'acceptation tacite (C.E.F. Ass. 27 février 1970, Commune de Bozas, A.J.D.A. 1970 - II - 232, chr. Denoix de Saint Marc et Labetoulle, p. 225, J.C.P. 1970 - II - 16340, note M.C.)⁶

⁶ La loi du 12 avril 2000 (droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) consacre (art.21) la règle de l'assimilation du silence à une décision de rejet, tout en disposant qu'il peut y être dérogé par décret en Conseil d'Etat.

L'existence de principes généraux du droit n'est pas ignorée de la législation : ex. la loi du 13 juillet 1983 (statut général de la fonction publique) art. 31 : saisie des litiges individuels des fonctionnaires parlementaires, la juridiction administrative se prononce, notamment au regard des principes généraux du droit ; loi du 16 juillet 1984 (organisation du sport) art. 16 : les fédérations sportives exercent leur pouvoir disciplinaire « dans le respect des principes généraux du droit ».

Les principes généraux du droit ne doivent pas être confondus avec « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », selon la formule utilisée par la Constitution de 1946 pour rendre hommage à l'œuvre libérale de la III^{ème} République, qui sont des principes textuels et de valeur constitutionnelle. Ce sont les principes de la liberté d'association, de la liberté de l'enseignement, de la liberté individuelle, de la liberté de conscience, de l'indépendance de la juridiction administrative, de l'indépendance des professeurs d'université, le principe selon lequel l'annulation ou la réformation des décisions prises par l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique relève de la juridiction administrative, le principe consacrant l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière, le respect des droits de la défense.

II. La source des principes généraux du droit

Les querelles doctrinales autour de la source des principes généraux du droit sont loin de s'éteindre. Pour une partie de la doctrine, ces principes procèdent de l'interprétation par le juge des divers textes qu'il a à appliquer. Un autre courant doctrinal les analyse comme une pure et simple création jurisprudentielle⁷.

Formellement, les principes généraux du droit sont formulés par le juge. Matériellement, le juge ne les crée pas mais les recueille ; il les découvre, les dégage de l'état général et de l'esprit de la législation ainsi que de l'esprit ou de la nature des institutions. Il cherche « son inspiration dans des dispositions législatives particulières mais convergentes ou même dans une seule de ces dispositions si elle lui paraît, comme les autres, significative d'une certaine orientation du droit ; il est également sensible aux exigences de la conscience juridique du temps et à celles de l'Etat de droit »⁸ ; et il ne saurait être indifférent aux fondements du système juridique tels qu'ils se reflètent notamment dans les déclarations de droits et préambules constitutionnels.

Les principes généraux du droit sont indépendants du droit écrit, et leur caractère général et abstrait les affranchit de ce qui peut affecter le droit écrit où le juge a pu trouver leur source matérielle. Il arrive même au juge de présenter les dispositions textuelles qu'il a prises en considération comme s'inspirant elles-mêmes d'un principe général du droit ou comme se bornant à en faire application (C.E.F. 12 juin 1987, D^me Seguin, Rec. p. 788).

Le juge dégage d'abord les principes généraux du droit des déclarations et préambules constitutionnels. C'est notamment le cas pour les multiples aspects de l'un des principes les plus connus et les plus importants des principes généraux, à savoir le principe d'égalité. L'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils (C.E.F. Section 26 juin 1959, Rec. p. 394, GA n° 83, S. 1959, p.202, note Drago, D. 1959, p.541, L'Huillier, R.D.P. 1959, p.1004, concl. Fournier, A.J.D.A. 1959- I – 153, chr. Combarous et Galabert, R.A. 1959, p. 381, note Georgel) déclare que le gouvernement était tenu de respecter « les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la Constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire,

⁷ R.Chapus, De la soumission au droit des règlements autonomes, D.1960, chr. p. 120.

⁸ R. Chapus, Droit administratif général, op.cit., p. 95.

même en l'absence de disposition législative ». Les déclarations des droits et préambules sont une source importante mais non exclusive des principes généraux du droit.

Le juge dégage ensuite les principes généraux du droit des textes. Il généralise une règle contenue dans un texte (C.E.F. 19 mai 1933, Benjamin, Rec. p. 541, GA n° 49, S. 1934 – III- 1, concl. Michel, note Mestre, D. 1933- III- 354, concl. Michel ; Ass. 22 juin 1951, Daudignac, Rec. p. 362, GA n° 71, D. 1951, p.589, concl. Gazier, note J.C.) ou répétée dans plusieurs textes (C.E.F. Section 5 mai 1944, D^{me} V^{ve} Trompier-Gravier, Rec. p. 133, GA n° 58, D. 1954, p.110, concl. Chenot, note de Soto, RDP 1944, p.256, concl. Chenot, note Jèze : droits de la défense). Les textes sont considérés comme des mises en œuvre partielle du principe et non comme des exceptions au principe (CEL n° 17 du 9 octobre 1997, Haddad c/ Etat-Ministère de la Justice, RJAL 1999, p.20).

Les dispositions des conventions internationales sont elles-mêmes susceptibles d'être pour le juge une source d'inspiration (C.E.F. Ass. 1^{er} avril 1988, Bereciartua – Echarrri, Rec. p. 135, AJDA 1988, p.322, chr. Azibert et de Boisdeffre, D. 1988, p.413, note Labayle, JCP 1988, n° 21071, concl. Vigouroux, RFDA 1988, p.499, note Genevois ; Ass. 2 décembre 1994, M^{me} Agyepong, Rec. p. 523, concl. Denis-Linton, AJDA 1994, p.878, chr. L. Touvet et J.-H Stahl, RFDA 1995, p.86, concl. Denis – Linton).

Le juge dégage aussi la règle de l'esprit d'un texte ou d'un ensemble de textes. C'est le cas, par exemple, du principe qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales.

Le juge dégage, enfin, le principe de l'esprit des institutions (C.E.F. Ass. 7 février 1947, d'Aillières, Rec. p.50, GA n°62, RDP 1947, p.68, concl. Odent, note Waline, JCP 1947-II-3508, note Morange ; Ass. 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte, Rec. p. 110, GA n° 67, R.D.P. 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline) ou de la nature d'une institution. C'est le cas par exemple, du principe de continuité du service public et de la motivation des jugements.

Ainsi, l'on peut dire que le juge administratif ne crée pas les principes généraux du droit ; il les découvre dans le système juridique lui-même. Or, le Liban et la France se prévalant d'un système juridique apparenté, le juge administratif libanais a pu appliquer des principes généraux du droit déjà recueillis et retenus par son homologue français. Mais la gamme des principes généraux dégagés par le juge administratif français est, comme on le verra, beaucoup plus large et développée que celle des principes retenus par le juge administratif libanais. Cela peut trouver une explication dans un contexte socio-économique et juridico-politique qui n'est pas parfaitement identique.

III. La nomenclature des principes généraux du droit

Il est difficile, voire même impossible, de donner une liste exhaustive des principes généraux du droit (ou de procéder à un classement systématique de ces principes). En effet, le contenu de ces principes se précise et évolue constamment. Aux principes déjà reconnus depuis assez longtemps, s'ajoutent de nouveaux ayant, pour la plupart, un moindre degré de généralité et d'abstraction. On a pu voir ainsi reconnaître le principe selon lequel « toute peine mérite salaire » (CEL n° 27 du 25 novembre 1985, Ibrahim c/ Etat, RJAL 1986, p. 270 ; Conseil du contentieux n° 62 du 12 mars 1986, Mourtada c/ Etat, RJAL 1987/1988, p. 78 ; n° 308 du 18 février 1998,

Mekdad c / Municipalité de Makna, RJAL 1999, p.338)⁹, le principe de l'enrichissement sans cause (CEL n° 404 du 2 avril 1997, el Zaïm c / Etat, RJAL 1998, p.400 ; n° 548 du 8 mai 1997, Kabbara c/ Municipalité de Tripoli, RJAL 1998, p. 459), que le Conseil d'Etat libanais applique seul, même sans le formuler (CEL n°118 du 26 novembre 1997, Hcheimé c/ Etat, RJAL 1997, p.167) ou combiné avec le précédent principe (CEL n° 78 du 14 novembre 1996, Solh c /Etat, RJAL 1998, p.99), le principe qui interdit à un employeur de licencier une salariée en état de grossesse (C.E.F. Ass. 8 juin 1973, D^{me} Peynet, Rec p. 406, concl. Grévisse, A.J.D.A. 1973 – II – 608, chr. Léger et Boyon, Rec p. 587), le droit pour les étrangers résidant régulièrement en France de « mener une vie familiale normale » (C.E.F. Ass. 8 décembre 1978, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et autres, Rec. p. 493, GA n° 96, D. 1979, p.661, note L. Hamon, Dr. Soc. 1979, p.57, concl. Dondoux, AJDA 1979, n° 3, p.38, chr. O. Dutheillet de Lamothé et Robineau), le principe selon lequel « l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer » (C.E.F. Ass. 3 février 1989, C^{ie} Alitalia, Rec. p. 44, GA n° 101, AJDA 1989, p.387, note O.Fouquet, R.F.D.A 1989, p. 391, concl. N. Chahid – Nourai, notes L. Dubouis et O. Beaud ; CEL n° 494 du 22 avril 1997, Halal c / Etat-Municipalité de Beyrouth, RJAL 1998, p. 439), le principe général inspiré du préambule de 1946, garantissant aux individus et aux familles les conditions de leur développement et de leur sécurité (CEF Section 6 juin 1986, Fédération des agents de la fonction publique, Rec. p. 158, A.J.D.A. 1986, p. 421, chr. M. Azibert et M. de Boisdeffre, D. 1986, IR, p. 354, obs. Llorens), le principe général du droit selon lequel le système juridique de l'Etat requérant doit respecter les droits et libertés fondamentaux de la personne humaine (C.E.F. Ass. 26 septembre 1984, Lujambio Galdeano, Rec. p. 308, A.J.D.A. 1984, p. 669, chr. Schoettl et Hubac, JCP 1984 – II – 20346, concl. Genevois, RFDA 1985, p. 183, note Labayle), le principe général du droit selon lequel les biens des personnes publiques sont insaisissables, ce qui ne permet pas de recourir contre elles aux voies d'exécution du droit privé (Cass. 1^{ère} civ. 21 décembre 1987, Bureau de recherches géologiques et minières (B.R.G.M.) c / Société Lloyd Continental, R.F.D.A. 1988, p. 771), le principe selon lequel nul ne peut être jugé que par ses pairs, (CEL n° 17 du 9 octobre 1997, Haddad c / Etat – Ministère de la Justice, RJAL 1999, p. 20), le principe de l'indépendance de l'autorité de poursuite disciplinaire de l'autorité de jugement (CEL n° 258 du 3 novembre 1959, Ghazi c / Etat, Rec. Chidiac 1960, p. 27), le principe de proportionnalité selon lequel les mesures administratives portant atteinte à des droits et libertés ne doivent pas être excessives eu égard à la finalité de l'action administrative et à la situation de fait concernées¹⁰, les principes de précaution, de subsidiarité fonctionnelle et d'adaptabilité¹¹, le droit au reclassement des salariés physiquement inaptes (CEF. 2 octobre 2002, CCI de Meurthe et Moselle, cité in AJDA 2002, p.997).

Mais tous les principes concernés, anciens et nouveaux, sont voués à la permanence.

Il est difficile de procéder à un classement systématique des principes généraux du droit en droit administratif. Plusieurs classifications ont été proposées. M. Rivero les classe en quatre catégories : ceux qui dérivent de la Déclaration des droits

⁹ M. Waline, Un nouveau principe général du droit : toute peine mérite salaire, R.D.P. 1959, pp. 767.

¹⁰ G. Braibant, Le principe de la proportionnalité, Mélanges Waline, Paris, L.G.D.J., 1974, Tome II, p. 297 ; J. Lemasurier, vers un nouveau principe général du droit ? le principe « Bilan-coûts-avantages, Mélanges Waline, op.cit, Tome II, p. 551 ; M. Guibal, De la proportionnalité, A.J.D.A.1987-I-477.

¹¹ V. Les principes généraux du droit (permanence et renouvellement), in RFDA 2001, pp. 547 à 604.

de 1789, ceux qui sont transposés du droit privé ou de la procédure civile, ceux qui dérivent de la nature des choses (continuité des services publics, théorie des circonstances exceptionnelles) et ceux qui consacrent le « juste à l'état pur » (but d'intérêt général donné à l'action administrative)¹².

Le président Odent les classe en deux catégories : les principes de philosophie politique et les principes de technique juridique¹³.

M. Chapus les répartit en trois catégories selon qu'ils tendent à assurer la liberté, l'égalité ou la sécurité et la protection des administrés¹⁴. Il ajoute des principes plus spécifiques que l'on ne saurait, sinon avec quelque artifice, classer dans l'une des catégories précédentes.

On peut ranger les principes généraux du droit en deux grandes catégories : les uns sont des principes de civilisation juridique, les autres des principes de technique juridique. Mais tout classement reste nécessairement artificiel et imparfait.

Les plus importants principes de civilisation juridique sont :

- Le principe de liberté sous ses multiples aspects tels que le principe du libre choix du médecin par le malade (CEF 27 avril 1998, Syndicat des médecins libéraux, R.F.D.A. 1998, p.973), le principe de la « liberté d'aller et de venir » ou de la « liberté individuelle » (CEF 14 février 1958, Abisset, Rec. p. 98, concl. Long, AJDA 1958-II-220, chr. J. Fournier et M. Combarous ; 20 janvier 1965, V^{ve} Vicini, Rec. p.41), le principe de la « liberté du commerce et de l'industrie » (CEF. 17 février 1967, C^{ie} maritime auxiliaire d'outre-mer, Rec. p. 79 ; Ass. 13 mai 1983, Société René Moline, Rec. p. 191, AJDA 1983, p. 624, note M. Bazex, R.A. 1983, p. 578, note B. Pacteau ; Section 13 mai 1994, Président de l'Association territoriale de la Polynésie française, Rec. p. 234, RDP. 1994, p. 1557, concl. F. Scanvic ; CEL n° 860 du 14 juillet 1964, Azar, Rec. Chidiac 1964, p. 228 ; n° 1030 du 31 octobre 1968, Azar, Rec. Chidiac 1968, p. 176) , la liberté du travail (CEL. n° 910 du 13 août 1964, Tabet, Rec. Chidiac 1964, p.229).

- Le principe d'égalité sous ses multiples aspects tels que l'égalité devant la loi et le règlement (CEF 9 mai 1913, Roubeau, Rec. p. 521 ; 13 octobre 1967, Peny, Rec.p.365, RDP 1968 p. 408, concl. Mme Questiaux), l'égalité devant les services publics(CEF Section 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, Rec. p. 151, GA n° 70, S. 1951-III-81, note C.H., Dr. Soc. 1951, p. 368, concl. Letourneur, note Rivero), l'égalité devant l'impôt (CEF 4 février 1944, Guieysse, Rec.p.45, RDP 1944, p. 158, concl. Chenot, note Jèze ; 21 février 1953, Société nouvelle des établissements Gaumont, Rec. p. 124, S. 1953-III-281, concl. Jouvin ; Ass. 22 février 1974, Association des maires de France, Rec. p. 136, D. 1974 -J-520, note Durupty, AJDA 1974-II-269, note Moulié)¹⁵, l'égalité des citoyens devant la justice (CEF. Ass. 12 octobre 1979, Rassemblement des nouveaux avocats de France et autres, Rec. p. 371, D.1979, p. 520, note Durupty, AJDA 1980, p. 248, note C. Debouy, JCP 1980, n° 19288, concl. M. Franc), l'égalité entre les usagers d'un service public (CEF Ass. 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, Rec. p. 289, GA n° 64, GP 1949, 2, 7 concl. Letourneur, D. 1948, p. 437, note M. Waline, JCP 1948-II-4427, note Mestre), l'égalité entre les usagers du domaine public (CEF 2 novembre 1956, Biberon, Rec. p. 403, concl. Mosset), l'égalité devant les charges publiques (CEF 30 novembre 1923, Couitéas, Rec. p. 789, GA n° 43, S. 1923-III-57, note Hauriou, concl. Rivet, D. 1923-

¹² J. Rivero, Note sous CEF 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, Dr. Soc. 1951, p.368.

¹³ R. Odent, Contentieux administratif, Les cours de droit, 1977-1981, Fascicule V, pp 1708 et S.

¹⁴ R. Chapus, Droit administratif général, op.cit., p.96.

¹⁵ G. Morange, Le principe de l'égalité devant l'impôt, D. 1951, chr. p. 103.

III-59, concl. Rivet, RDP 1924, pp. 75 et 208, concl. Rivet, notes Jèze ; Ass. 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », Rec. p.25, GA n°54, S. 1938-III-25, concl. Roujou, note Rolland, RDP 1938, p.87, concl. Roujou, note Jèze ; Ass. 7 février 1958, Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie, Rec. p.74, AJDA 1958-II-130, concl. Grévisse ; Ass. 4 novembre 1961, Syndicat du personnel de l'Union française, AJDA 1960-II-376, note V.S., chr. Galabert et Gentot, p. 188 ; CEL n° 1350 du 12 juillet 1974, Katarji et autres, Rec. Chidiac 1974, p. 172 ; Conseil du contentieux n° 266 du 26 mars 1975, Etat libanais, Chef du Service du contentieux au Ministère de la Justice, Rec. des arrêts du Tribunal des conflits et du Conseil du contentieux, Tome II, 1973-1982, p. 774 ; n° 41 du 23 janvier 1985, C^{ie} Mobil Oil Lebanon inc. c/ Municipalité de Bourj Brajné, RJAL 1986, p. 39 ; n° 142 du 28 février 1985, Bejjani c/ Etat-Plan Vert, RJAL 1986, p. 116 ; n° 281 du 15 juin 1993, Tabch c/Etat, RJAL 1994, p. 368 ; n° 232 du 27 janvier 1994, Bakhos c/ Office des eaux de Beyrouth, RJAL 1995, p. 260 ; n° 647 du 3 mai 1995, Etablissements Hosari c/ EDL, RJAL 1996, p. 507 ; Conseil du contentieux n°788 du 20 juin 1996, Société de l'Union libanaise pour le commerce c/Etat – Ministère de l'Intérieur, RJAL 1997, p. 719)¹⁶, l'égalité d'accès à la fonction publique ou à un grade universitaire (CEF. Ass. 28 mai 1954, Barel, Rec. p. 308, concl. Letourneur, GA n° 77, S. 1954-III-97, note Mathiot, D 1954-J-594, note Morange, RDP 1954, p.509, concl. Letourneur, note Waline, RPD 1954, p. 149, concl. Letourneur, note Eisenmann, AJDA 1954-II-396, note Long, RA 1954, p. 393, concl. Letourneur, note Liet-Veaux ; CEL n° 895 du 14 mai 1965, Oueidat, Rec. Chidiac 1965, p. 171, R.J.L. 1965, p. 268, P.O.E.J. 1968, n°1, p. 100, note Hassan-Tabet Rifaat), l'égalité des sexes (CEF. Ass. 3 juillet 1936, D^{lle} Bobard et autres, Rec. p. 721, GA n° 53, D. 1937-III-38, concl. Letourneur, RDP 1937, p. 684, concl. Letourneur ; Ass. 21 avril 1972, Syndicat chrétien du corps des officiers de police, Rec. p. 300, RDP 1973, p. 232, note Waline, AJDA 1973-II-43, obs. V.S. ; CEL. n° 438 du 15 octobre 1962, D^{me} Arbid, inédit)¹⁷, l'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps (CEF. 16 juin 1972, D^{me} Le Marre et autres, Rec. p. 451 ; Section 26 novembre 1979, Millan, Rec. p. 396, AJDA 1980, p. 87, chr. Robineau et Feffer ; CEL 1^{er} février 1962, Naffah, Rec. Chidiac 1962, p.46 ; 23 mai 1967, Asfahani, Rec. Chidiac 1967, p. 163 ; 5 octobre 1968, Arab, R.J.L. 1968, p. 360 ; 14 juillet 1969, D^{lle} Matar, Rec. Chidiac 1970, p. 43 ; n° 673 du 18 juin 1998, Salamé et autres c/Municipalité de Beyrouth, RJAL 1999, p. 596).

L'égalité est une égalité de droit et non de fait. Cette règle fondamentale est rappelée par le Conseil d'Etat libanais dans nombre de ses arrêts. On ne peut admettre des dérogations à la loi, pour le motif que certaines personnes en ont bénéficié (CEL. n° 78 du 4 juin 1984, Dalghan c/Etat, RJAL 1985, p. 57 ; n° 84 du 5 juin 1984, Boulboul c/Etat, RJAL 1985, p. 62 ; n° 282 du 12 décembre 1984, Hneiné c/Municipalité de Beyrouth, RJAL 1985, p. 285 ; n°340 du 6 février 1996, Salloum c/ Etat-Ministère de l'Intérieur, RJAL 1997, p. 433).

¹⁶ P. Delvolvé, Le principe d'égalité devant les charges publiques, Paris, L.G.D.J., 1969.

¹⁷ La disposition du statut des fonctionnaires mettant la liste des candidats admis à concourir à l'abri de tout recours, y compris le recours pour excès de pouvoir, empêche le juge administratif de veiller au respect de l'égalité admissibilité des hommes et des femmes à la fonction publique et de censurer, le cas échéant, la discrimination entre les deux, l'irrégularité du rejet d'une candidature féminine (CEL 2^{ème} chambre n° 49 du 14 février 1972, D^{me} Tibraoui, Rec. Chidiac 1972, p. 91, Revue Al-Adl 1972-J-156). Une telle disposition serait considérée, le cas échéant, comme inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel dont les décisions ont l'autorité absolue de chose jugée selon une jurisprudence récente du Conseil d'Etat (CEL n° 71/2001-2002 du 25 octobre 2001, Ambassadeur Elias Ghosn, in La vie parlementaire n° 41, p.99).

Pour cela, le Conseil d'Etat libanais fait prévaloir le principe de légalité sur le principe d'égalité au motif que l'égalité devant la loi est une égalité de droit, basée sur une bonne application de la loi, le requérant devant respecter les délais impartis à son action (CEL n° 413 du 8 juillet 1969, Zamlouti c/ Etat, Rec. Chidiac 1969, p.152 ; Conseil du contentieux, Osseiran c/Etat, RJAL 1986, p.121 ; n°340 du 6 février 1996, Salloum c/ Etat-Ministère de l'Intérieur, RJAL 1997, p. 443 ; n° 463 du 16 avril 1996, Jaafar c/ Etat-Ministère de l'Intérieur, RJAL 1997, p. 547 ; n° 524 du 14 mai 1998, el Hajje c/ Etat, RJAL 1999, p. 503).

- Les principes de sécurité tels le principe général du droit public conférant aux administrés le droit d'exercer un recours hiérarchique contre toute décision d'une autorité subordonnée (CEF. Section 30 juin 1950, Quéralt, D. 1951, p. 593, note F.M., JCP. 1950, n° 5969, note P.H., S. 1951-III-85, notes J.-M. Auby et P. de F.-R. ; 18 mars 1998, Comité d'entreprise de la société de bourse Ferri et Germe, Rec. p. 94, RFDA. 1998, p. 651), le principe général qui exclut qu'une faute déterminée provoque l'infliction de plus d'une seule sanction (principe non bis in idem) (CEF. 2 août 1928, Lorillot, Rec. p.1007 ; Section 24 janvier 1936, Montabré, Rec.p.107 ; 11 juillet 1939, Lauvergnon, Rec. p. 489 ; 27 avril 1945, Deilles, Rec.83 ; 23 avril 1958, Commune de Petit-Quevilly, AJDA 1958-II-383 ; 9 mai 1994, Hejli, Rec. p. 226, AJDA 1994-II-751, obs. Julien Laferrière ; CEL n° 569 du 10 mars 1967, Saadé, Revue Al-Adl 1968-J-4), mais qui ne s'applique ni dans les rapports entre le droit pénal et le droit disciplinaire(CEF Section 16 juin 1944, Hervé, Rec.p.173 ; Section 9 mars 1951, Hay, Rec.p.150), ni dans les rapports entre la répression budgétaire et la répression disciplinaire (CEL n°815 du 3 novembre 1963 et avis de la Cour des comptes n°8 du 20 janvier 1966 et n° 162 du 14 novembre 1968, cités in Rec. des avis et arrêts de la Cour des comptes pour l'année 1969, p.121), le principe qu'une sanction disciplinaire ne peut être aggravée sur le seul recours de la personne qui en a fait l'objet (CEF Section 16 mars 1984, Moreteau, Rec. p. 108, concl. B. Genevois), le principe des droits de la défense¹⁸ (CEF. Section 5 mai 1944, D^{me} V^{ve} Tromprier-Gravier, Rec. p. 133, GA n° 58, D. 1945-J-110, concl. Chenot, note de Soto, RDP 1944, p. 256, concl.Chenot, note Jèze ; Ass. 23 octobre 1964, d'Oriano, Rec. p. 486 ; Ass. 13 juillet 1967, Allegreto, Rec. p. 315, D. 1968, p.47, concl. Galabert ; Section 9 avril 1999, Société Interbrew France, Rec. p. 117 ; CEL n° 1462 du 17 décembre 1963, Rec. Chidiac 1964, p. 81 ; n° 852 du 10 juillet 1964, Barbara, Rec. Chidiac 1964, p. 242 ; n°40 du 21 janvier 1969, Haddad, Rec. Chidiac 1969, p.88 ;n° 324 du 25 juin 1970, Hussami, Rec. Chidiac 1970, p.155 ; Conseil du contentieux n° 149 du 4 mars 1985, Kattan c/Etat, RJAL 1986, p. 135 ; n° 118 du 2 juillet 1987, Chrara c/Etat, RJAL 1989, p.204 ; n° 6/91-92 du 16 octobre 1991, Lahoud c/Etat-Ministère de l'Intérieur, RJAL 1992/1993, p.146 ; n° 210 du 6 janvier 1994, Ghorayeb c/Etat-Ministère de l'Information, RJAL 1995, p.220) qui constitue un moyen d'ordre public (CEL n°93 du 13 juillet 1971, Al.Akl, Rec. Chidiac 1971, p.152) que le juge peut (et même doit) soulever d'office (CEL n°472 du 24 octobre 1956, R.J.L. 1957, p.112 ; n° 1088 du 123 novembre 1968, M.M., Rec. Chidiac 1968, p.185 ; n° 1210 du 16 décembre 1968, T.A., Rec. Chidiac 1969, p.33 ; n° 1233 du 31 décembre 1968, Rec. Chidiac 1969, p.39) , le principe de non-rétroactivité des actes administratifs (CEF. Ass. 25 juin 1948, Société du Journal « L'Aurore », Rec. p. 289, GA n°64, G.P. 1948-2-7, concl. Letourneur, S. 1948-III-69, concl. Letourneur, D. 1948, p. 437, note M.Waline, JCP. 1948-II-4427, note Mestre ; CEL 21 novembre 1956, Khayat, Rec. Chidiac 1957, p. 56 ; n° 862 du 9 novembre 1962, Radio-Orient, Rec. Chidiac 1963, p.146 ; n° 890 du 16 juillet 1964, Dakkak, Rec. Chidiac 1964, p.225 ; n° 44 du 7 février 1972, Fahs et

¹⁸ Youssef Saadallah el Khoury, L'acte administratif individuel exécutoire et le droit de la défense, RJAL 1986, p.9.

autres, Rec. Chidiac 1972, p.59 ; n° 217 du 11 avril 1973, Obeid, Rec. Chidiac 1973, p.182 ; n°448 du 2 août 1973, Rec. Chidiac 1974, p.219 ; n° 364 du 5 mai 1994, RJAL 1995, p.414), sauf si la rétroactivité est autorisée (voire imposée) par la loi (CEL n°161 du 29 janvier 1963, Zein, Rec. Chidiac 1963, p. 149 ; n° 890 du 16 juillet 1964, Dakkak, Rec. Chidiac 1964, p. 225 ; n° 448 du 2 août 1973, Rec. Chidiac 1974, p. 219 ; n°97 du 23 février 1983, C^{ie} Mobil Oil Lebanon inc. c/ Municipalité de Bourj Hammoud, Rec. des arrêts du CE, Tome IV, Impôts et taxes, p. 1677 ; n° 181 du 18 septembre 1984, Bureau Hajjar de voyages et de tourisme c/Etat, RJAL 1985, p. 151 ; n° 494 du 22 avril 1997, Halal c/Etat-Municipalité de Beyrouth, RJAL 1998, p. 439), ou imposée par le respect de la légalité pour exécuter un arrêt d'annulation (CEL. n°12 du 12 janvier 1956, Braïdi, Rec. Chidiac 1958, p. 170 ; n°14 du 2 janvier 1957, Moutwalli, Rec. Chidiac 1957, p.221 ; n°700 du 10 juin 1997, Atoui, RJAL 1998, p.578) ou pour retirer un acte illégal (CEL., Conseil du contentieux n° 14/92-93 du 19 novembre 1992, el-Khoury c/Etat-Ministère de la Justice, RJAL 1994, p.15 ; n°72 du 3 novembre 1997, Hallani c/Etat-Ministère de la Défense nationale, RJAL 1999, p.101 ; n°73 du 3 novembre 1997, Succarieh c/Etat-Ministère de la Défense, RJAL 1999, p.107)¹⁹.

- Les principes de légalité tels le principe affirmant le caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir (CEF Ass.17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c/ D^{me} Lamotte, Rec. p.110, GA n°67, RDP 1951, p.478, concl. Delvolvé, note Waline ; Ass. 17 avril 1953, Falco et Vidailiac, Rec. p.175 ; Section 16 décembre 1955, Epoux Deltel, Rec. p. 592, D.1956-J-44, concl. Laurent, RDP 1956, p.150, note Waline, AJDA 1956-II-243, note J.C.R. ; CEL n°399 du 18 juin 1956, Hoss, Rec. Chidiac 1957, p.67 ; n°182 du 20 février 1957, Wakim, Rec. Chidiac 1957, p.108 ; n°9 du 5 janvier 1959, Kikano, Rec. Chidiac 1959, p.30 ; n°760 du 19 avril 1967, Sandakly c/Etat, Rec. Chidiac 1967, p.168 ; n° 219 du 10 avril 1975, Haddad c/Etat, Rec. Chidiac 1975-1976, p.113 ; n°229 du 9 janvier 1996, Tayar c/Etat-Ministère de la Défense nationale, RJAL 1997, p.288) et du recours en cassation (CEF. Ass. 7 février 1947, d'Aillières, Rec. p.50, GA n° 62, RDP 1947, p.68, concl. Odent, note Waline, JCP 1947-II-3508, note Morange ; CEL n°17 du 9 octobre 1997, Haddad c/Etat-Ministère de la Justice, RJAL 1999, p.20), sauf si un texte législatif formel exclut le recours (CEL n°32 du 17 octobre 1996, Hamdan c/Etat, RJAL 1998, p.53 ; n° 175 du 8 janvier 1997, Zein c/Etat, RJAL 1998, p. 186 ; n° 181 du 8 janvier 1997, Takieddine c/Etat, RJAL 1998, p.193)²⁰.

Le principe de légalité l'emporte sur le principe d'égalité. Ainsi, le Conseil d'Etat libanais a jugé que les commissions connaissant des recours en opposition en matière d'impôts et de taxes, qui sont des commissions administratives à caractère juridictionnel, ne peuvent appliquer le principe d'équité en méconnaissant les dispositions législatives fiscales et ne peuvent considérer une imposition contraire au principe d'égalité devant l'impôt et donc au principe d'équité, au cas où cette imposition fait une exacte application des dispositions législatives et réglementaires en

¹⁹ J.-M. Auby, L'incompétence "ratione temporis", Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps, RDP 1953, p.5 ; O.Dupeyroux, La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs, Paris, L.G.D.J., 1954 ; M. Letourneur, Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, E.D.C.E. 1955, p.37 ; J.Puisoye, L'application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, S. 1961, chr. p.45 ; P.Delvolvé, Le principe de non-rétroactivité dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat, Mélanges Waline, op.cit, Tome II, p.355 ; Y.Saadallah el-Khoury, La disparition de l'acte administratif par abrogation ou retrait, RJAL 1987/1988, p.9.

²⁰ J. Chidiac, L'interdiction du recours en annulation, en indemnité et en cassation dans le contentieux administratif, Rec. Chidiac 1967, doctrine, p.21 (en langue arabe). Un tel texte serait considéré, le cas échéant, comme inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel dont les décisions ont l'autorité absolue de chose jugée selon la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat.

vigueur à cette date, car en cas d'opposition entre le principe supérieur de légalité et le principe d'égalité ou d'équité, le premier principe prime et est seul pris en considération (CEL n°103 du 5 mai 1988, Alefteriadès c/Etat, RJAL 1990/1991, p.184 ; n° 3 du 5 janvier 1989, Société d'assurance générale de France c/Etat, RJAL 1992/1993, p.31).

Les principes de technique juridique ont trait essentiellement aux règles de fonctionnement des services publics et aux règles de procédure. On pourrait citer, au premier titre, le principe de continuité des services publics que le Conseil d'Etat français a qualifié de « principe fondamental » (CEF. 13 juin 1980, M^{me} Bonjean, Rec. p.274) et auquel le Conseil constitutionnel français avait attribué une valeur constitutionnelle (C.C.F. 25 juillet 1979, Continuité du service public de la radio-télévision, p.33, AJDA 1979, n°9, p.46, AJDA 1980, p.191, note A. Legrand, D. 1980, p.101, note M. Paillet, Dr. Soc. 1980, p.7, note C. Leymarie, JCP. 1981-II-n°19547, note J.-C. Béguin, R.D.P. 1979, p.1705, note L.Favoreu ; 27 janvier 1994, Statut de la magistrature, p.47, R.F.D.C. 1995, p.155, note F. Mélin-Soucramanien), « de façon à pouvoir limiter par un principe antagoniste de valeur égale le principe constitutionnel reconnaissant le droit de grève dans les services publics »²¹. Pour sa part, le Conseil d'Etat libanais a reconnu au principe de continuité qui s'applique aux pouvoirs publics et aux services publics une valeur constitutionnelle (CEL. Conseil du contentieux n°291 du 18 janvier 1996, Syndicat des employés et ouvriers de l'Administration des Tabacs et Tombacs au Liban, RJAL. 1997, p.369). Par contre, les règles de procédure s'imposent aux juridictions et aux organismes quasi-juridictionnels. Constituent des principes généraux du droit le caractère contradictoire de toute procédure juridictionnelle (CEF. Ass. 7 février 1947, d'Aillères, Rec. p.50, GA n° 62, RDP 1947, p.68, concl. Odent, note Waline, JCP. 1947-II-3508, note Morange; Ass. 13 décembre 1968, Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne, AJDA 1969-II-179, note A. Homont ; Section 2 mars 1973, Massé, Rec. p.185, concl. Braibant, AJDA 1974-II-97, note Magnet ; Ass. 12 octobre 1979, Rassemblement des nouveaux avocats de France, Rec. p. 371, AJDA 1980, p. 248, note C. Debouy, JCP 1980, n° 19288, concl. M. Franc), la publicité des débats judiciaires (CEF Ass. 4 octobre 1974, D^{me} David, Rec p. 464, concl. Gentot, AJDA 1974-II-546, chr. M. Franc et M. Boyon, p. 525, D. 1975-J-369, note Auby, JCP. 1975-II-17967, note Drago, R.T.D.C. 1975, p. 355, obs. J.Normand), le secret du délibéré (CEF. 17 novembre 1922, Légillon, Rec. p.849 ; 15 octobre 1965, Mazel, D.A. 1965, n° 377), la faculté pour les juges de prononcer des astreintes en vue de l'exécution de leurs décisions et des mesures d'instruction qu'ils prescrivent (CEF. Ass. 10 mai 1974, Barre et Honnet, Rec. p.276, AJDA 1974, p. 525, chr. M.Franc et M. Boyon), la motivation des jugements (CEF. Ass. 23 décembre 1959, Gliksmann, Rec. p. 708, D. 1961-J-256, note Jeanneau ; Section 7 décembre 1960, Milbergue, Rec. p. 680, concl. Mayras).

Le Conseil d'Etat libanais considère que les règles générales ou impératives du Code de procédure civile sont applicables en tant que principes généraux, en procédure administrative contentieuse sous réserve d'être compatibles avec les dispositions relatives à cette procédure ou avec l'organisation et la nature de la Haute Juridiction administrative (CEL. n° 88 du 6 novembre 1997, Municipalité de Bickfaya-Mhaïdsé c/Hoïrs Chaïban-Ghossoub c/ Etat-Ministère des Travaux publics, RJAL 1999, p.130).

Les refus par le Conseil d'Etat français de consacrer l'existence de principes généraux du droit dont la reconnaissance lui est demandée par les justiciables ou par les commissaires du gouvernement sont nombreux. Il a notamment refusé de

²¹ R. Chapus, Droit administratif général, op. cit., Tome 1, p.56.

reconnaître que les principes généraux du droit imposent que le recrutement de la fonction publique soit assuré par le système du double concours (externe et interne) (CEF. Ass. 8 novembre 1974, Association des élèves de l'ENA, Rec. p.541, AJDA 1975, p.24, RA 1975, p.32, concl. Guillaume), excluent que l'administration puisse avoir recours à des entreprises de travail temporaire en cas notamment de grève dans les services (CEF. Ass. 18 janvier 1980, Syndicat CFDT des Pet T du Haut-Rhin, Rec. p.30, AJDA 1980, p. 89, JCP 1980-II-19450, note Zoller, RA 1980, p. 605, commentaire Bienvenu et Rials), donnent aux agents non titulaires droit à une indemnité compensatrice de congé payé quand ils n'ont pu bénéficier de ce dernier avant la cessation de leurs fonctions (CEF. 6 mars 1981, Bréand, Rec. p.122).

IV. La valeur juridique des principes généraux du droit

La majorité des auteurs, avant 1958, admettait que les principes généraux du droit se situaient au niveau des lois et avaient donc valeur législative. Seule une loi pouvait y porter atteinte. Un arrêt avait même formellement affirmé la valeur législative des principes généraux du droit (CEF Ass. 7 février 1958, Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie, Rec. p. 74, AJDA 1958-II-130, concl. Grévisse). Le Conseil d'Etat français a repris cette expression, postérieurement à l'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils, dans deux décisions du 19 février 1960 (CEF 19 février 1960, Fédération algérienne des syndicats de défense des irrigants, Rec. pp.129-130). Certains auteurs, cependant, reconnaissaient aux principes généraux du droit une valeur constitutionnelle²². La question était alors sans intérêt en raison des données juridiques du problème : le Conseil d'Etat dégage les principes généraux du droit et les applique à l'activité administrative. Il ne peut empêcher une loi d'être contraire à un principe général. En l'absence d'un contrôle de la constitutionnalité des lois, le fait qu'une loi méconnaît un principe général du droit ayant valeur constitutionnelle ne faisait en rien obstacle à l'application de cette loi. Toutefois, dans certains cas, le juge administratif a montré un tel attachement à certains principes généraux du droit qu'il a refusé de considérer comme y dérogeant des lois dont cependant la lettre et l'esprit impliquaient une dérogation (CEF Ass. 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c/Dame Lamotte, Rec. p. 110, GA n° 67, RDP 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline). Ainsi lorsque la loi laisse place à un doute, le Conseil d'Etat l'interprète dans un sens favorable au respect des principes généraux du droit.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, la question a été remise en discussion en raison essentiellement des règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution. Le problème s'est posé de savoir si ces règlements, dégagés de toute subordination à la loi, échappaient du même coup au respect des principes généraux du droit si ceux-ci étaient maintenus au niveau de la loi.

Le Conseil d'Etat français, par l'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils (CEF. Section 26 juin 1959, Rec. p. 394, GA n° 83, S. 1959, p.202, note R.Drago, D. 1959, p. 541, note L'Huillier, RDP 1959, p.1004, concl. Fournier, AJDA 1959-I153, chr. Combarnous et Galabert, RA. 1959, p. 381, note Georgel), profita d'une espèce où la Constitution de 1946 reconnaissait au président du Conseil en matière « coloniale » un véritable pouvoir réglementaire « autonome » pour décider qu'un tel pouvoir était tenu au respect des principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la Constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire, même en l'absence de dispositions législatives.

²² Latournerie, Concl. sur CEF 20 décembre 1935, Société des Etablissements Vézia, RDP 1936, p.119 ; J. Donnedieu de Vabres, EDCE 1949, p.44.

Certes, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat français n'a pas reconnu expressément aux principes généraux du droit une valeur constitutionnelle. Mais il a certainement entendu, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Fournier, « établir des distinctions entre les règles générales dégagées par la jurisprudence (en réservant) l'expression de « principes généraux du droit » aux règles de fond qui n'ont pas un caractère simplement interprétatif ou supplétif » et ont une valeur supérieure, et (en reconnaissant) l'existence de normes supplétives, qu'un texte même réglementaire peut écarter et auxquelles il réserve généralement l'application de « règles » : ainsi de l'obligation de motiver dans certains cas un acte administratif (CEF. Section 26 janvier 1973, Garde des sceaux c/Lang, Rec. p. 72, D. 1973, p.606, note Pacteau), ou des règles de fonctionnement des juridictions administratives, à l'exception, certes, du caractère contradictoire de la procédure (cf CEF. Section 2 mars 1973, D^{lle} Arbousset, Rec. p. 189, RDP 1973, p.1006, concl. Braibant.-) »²³.

La solution issue de l'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils, a été appliquée, par la suite, aux règlements autonomes de l'article 37 de la Constitution (CEF. 28 octobre 1960, de Laboulaye, Rec. p. 570, AJDA 1961-II-20, concl.Heumann ; Section 27 janvier 1961, Daunizeau, Rec. p. 57, AJDA 1961, p. 75, chr. Galabert et Gentot ; Ass. 13 juillet 1962, Conseil national de l'Ordre des médecins, Rec. p. 479, RDP 1962, p. 739, concl. Braibant), aux ordonnances prises sur délégation législative en vertu de l'article 38 de la Constitution (CEF. Ass. 24 novembre 1961, fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer, Rec. p. 658, S. 1963-III-59, note Hamon, AJDA 1962-II-114, note J.T., D. 1962-J-424, note Fromont), aux ordonnances prises en vertu d'une loi référendaire (CEF. Ass. 19 octobre 1962, Canal, Robin et Godot, Rec. p. 552, GA n°88, JCP. 1963-II-13068, note Debbasch, AJDA 1962-II-626, chr. de Laubadère, p. 612, RA 1962, p. 623, note Liet-Veaux). C'est dire, pour reprendre la formule de l'arrêt Syndicat général des ingénieurs-conseils, que « toute autorité réglementaire est tenue de respecter « les principes généraux du droit ». Si le gouvernement entend, dans une matière relevant du pouvoir réglementaire autonome, porter atteinte à l'un de ces principes, il doit avoir recours à la loi car « il n'appartient qu'au législateur d'en déterminer l'étendue, d'en étendre ou d'en restreindre les limites » (CEF. Ass. 4 octobre 1974, Dame David, Rec. p. 464, concl. Gentot, D. 1975, p. 369, note J.M.Auby, AJDA 1974, p. 525, chr. Frane et Boyon, JCP.1975-II-19967, note R. Drago), au risque que le Conseil constitutionnel, qui a adopté aussi la théorie des principes généraux du droit dont certains font déjà partie du « bloc de la constitutionnalité », ne les oppose au législateur dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur les lois de forme législative.

Jusqu'à une date récente, le Conseil d'Etat libanais plaçait les principes généraux du droit au niveau des lois et leur reconnaissait donc valeur législative (CEL n°210 du 6 janvier 1994, Ghorayeb c/Etat-Ministère de l'information, RJAL 1995, p. 220 ; dans le même sens : n° 211 du 6 janvier 1994, Chédid et autres c/Etat-Ministère de l'information : le droit de la défense est un principe général du droit ayant valeur législative, applicable même en l'absence de texte, préalablement à l'édition de toute mesure préjudiciable au fonctionnaire). Mais le Conseil d'Etat libanais, à l'instar de son homologue français, dégage les principes généraux du droit et les applique à l'activité administrative. Il peut censurer une décision administrative prise en méconnaissance d'un principe général du droit, mais ne peut empêcher une loi d'être contraire à un tel principe. Bien plus, quand une loi s'interpose, en France comme au Liban, entre un acte administratif et un principe général du droit, même découlant du préambule

²³ Voir obs. sous CEF Section 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, in M.Long, P.Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 542.

constitutionnel et donc à valeur constitutionnelle, elle forme en quelque sorte un écran législatif, et le juge administratif ne peut plus exiger que l'acte en cause respecte le principe général du droit. Mais l'écran n'est plus qu'apparent si la loi a simplement investi le gouvernement de la mission de prendre certaines mesures, sans déterminer les principes à mettre en œuvre. Dans une telle hypothèse, l'existence de la loi ne déliera pas le gouvernement du respect dû au principe général du droit.

Dans sa jurisprudence récente, le Conseil d'Etat libanais a recouru au principe de continuité qui s'applique aux pouvoirs publics et aux services publics une valeur constitutionnelle (CEL Conseil du contentieux n° 291 du 18 janvier 1996, Syndicat des employés et ouvriers de l'Administration des Tabacs et Tombacs au Liban, RJAL 1997, p. 369).

Cette jurisprudence est appelée à connaître un essor particulier, car le Conseil d'Etat libanais en jugeant que les décisions du Conseil constitutionnel ont l'autorité absolue de la chose jugée (CEL n°71/2001-2002 du 25 octobre 2001, Etat c/ Ambassadeur Elias Ghosn, in La vie parlementaire n°41, p.99), va devoir reconnaître aux principes dégagés par ledit Conseil une valeur constitutionnelle.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat libanais, à l'instar de son homologue français, interprète la loi mettant des décisions administratives à l'abri de tout recours en se référant aux principes généraux du droit qui lui servent de normes de référence et d'interprétation pour faire prévaloir ces principes sur la lettre de la loi (CEL. Conseil du contentieux n° 51/91-92 du 10 février 1992, Haddad c/Etat-Inspection centrale et Conseil général de discipline, RJAL 1992-1993, p. 241 ; n°45 du 9 novembre 1995, Hamad c/Etat-Présidence du Conseil des ministres (Conseil supérieur de discipline), RJAL 1997, p.66) et finalement pour faire prévaloir sa volonté sur celle du législateur et sauvegarder le recours pour excès de pouvoir, « fleuron » du droit administratif français et libanais, et la légalité elle-même.