



LES FONDEMENTS COMPARÉS DES SYSTÈMES DE DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS ET ALLEMAND

[Eberhard Schmidt-Aßmann](#), [Stéphanie Dagron](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2008/3 n° 127 | pages 525 à 541

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460109

DOI 10.3917/rfap.127.0525

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-3-page-525.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES FONDEMENTS COMPARÉS DES SYSTÈMES DE DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS ET ALLEMAND¹

Eberhard SCHMIDT-ABMANN

Stéphanie DAGRON

*Professeur émérite de droit public
à l'Université de Heidelberg*

*Docteur en droit, collaboratrice scientifique
à l'institut Max-Planck pour le droit public
comparé et le droit international public, Heidelberg*

Résumé

Le but de cet article est de montrer, à l'appui des exemples allemand et français, que la méthode comparative est une méthode d'apprentissage mutuel – et non unilatéral – utile au développement du droit administratif. À travers l'analyse comparée des évolutions profondes des deux ordres juridiques touchant les agents du développement du droit administratif, l'influence du principe démocratique et la structure de l'administration locale, les auteurs mettent en évidence des développements parallèles et des points de rencontre qui constituent une réserve de solutions et de modèles dans laquelle peuvent se servir des systèmes politico-administratifs souvent confrontés aux mêmes difficultés.

Abstract

— *The comparative foundations of the french and german systems of administrative law* — Using German and French examples, this article aims to show that the comparative approach offers a mutual and not just one-sided method of learning that is useful for the development of administrative law. Through the comparative analysis of extensive changes in the two legal systems that are affecting those concerned with the development of administrative law, the influence of the democratic principle and the structure of local administration, the authors highlight parallel developments and areas of convergence which provide an extra source of solutions and models for use by politico-administrative systems that are often confronted with the same difficulties.

Le droit administratif est un droit largement soumis à l'influence des traditions juridiques nationales². Cette caractéristique est souvent invoquée pour écarter l'utilisation de la méthode comparative en droit administratif, les analogies éventuellement

1. Une autre version de cet article, plus large, a été publiée, en langue allemande, en 2007 dans la revue juridique allemande *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Vol. 67, p. 396-468) sous le titre : « Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen ». La traduction a été réalisée par Stéphanie Dagon.

2. Voir en ce sens : Cassese (Sabino), *La construction du droit administratif – France et Royaume-Uni*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 12 : « Le second trait caractéristique du droit administratif est son lien avec les traditions nationales » ; de Cananea (Giacinto), « Beyond the State: The Europeanization and Globalisation of Procedural Administrative Law », in Ortega (Luis) ed., *Studies on European Public Law*, Valladolid, Lex Nova, 2005, p. 69 (73) : « Administrative Law as a "Province" of the State ».

observées entre les ordres juridiques étant réduites à de simples coïncidences. Une telle approche doit être écartée.

Les droits administratifs allemand et français constituent des ensembles hermétiques caractérisés par des règles de droit, des mécanismes propres de développement et d'introspection (de nature universitaire ou judiciaire) et des modèles spécifiques de dialogue. C'est justement ce caractère hermétique qui explique l'intérêt suscité pour certains des éléments principaux des systèmes allemand et français : le Conseil d'État en France comme modèle de la justice administrative ou bien la doctrine des droits fondamentaux en Allemagne comme mesure d'un droit administratif respectueux des principes de proportionnalité ou de sécurité juridique. Le caractère hermétique des ordres juridiques administratifs ne doit pas être considéré comme s'opposant à la comparaison ou à la réception d'instruments et institutions étrangers. Au contraire, elle y est favorable, les éléments principaux des institutions adoptées étant d'autant plus simples à analyser qu'ils s'inscrivent dans un cadre national déterminé et connu. En d'autres termes, les particularités nationales ne doivent plus aujourd'hui être considérées comme des obstacles à la comparaison, mais plutôt comme des expériences auxquelles il est possible de se référer pour innover. La méthode comparative en droit public devient alors une méthode de l'apprentissage mutuel³.

LA MÉTHODE COMPARATIVE ET LE DROIT ADMINISTRATIF : REMARQUES PRÉLIMINAIRES

En droit comparé, classiquement, les différences sont mises en évidence et les points communs sont traités avec prudence. Cette approche est incomplète. Les conclusions tirées d'une analyse comparative doivent reposer sur les différences autant que sur les analogies sans l'évocation desquelles la comparaison est tronquée : toutes les informations sont importantes car « c'est seulement lorsque l'on a pleinement conscience des différences entre les pays qu'un travail fructueux de rapprochement des droits est possible, spécialement des droits administratifs »⁴.

Il y a beaucoup à dire sur les différences entre la France et l'Allemagne concernant la théorie de l'État et le droit administratif. Ces différences touchent notamment au rôle de l'État, aux concepts de nation, de société civile, de constitution, aux notions de liberté *au sein de* l'État ou *accordées par* l'État⁵, ou encore à la façon dont la science du droit public est perçue. Les différences les plus importantes sont les suivantes :

- le système administratif français repose sur les principes de centralisation et d'unité alors que la structure administrative allemande est marquée par le fédéralisme ;
- le pouvoir exécutif en Allemagne tire sa légitimation uniquement du parlement alors qu'en France, sous la Cinquième République, cette légitimation est double ;
- les deux pays ont des conceptions différentes de la loi et du pouvoir réglementaire ;

3. Sur la méthode du droit administratif dans les États européens et le droit comparé, Ruffert (Matthias), « Die Methodik der Verwaltungsrechtswissenschaft in anderen Ländern der Europäischen Union », in Schmidt-Aßmann (Eberhard), Hoffmann-Riem (Wolfgang) Hg., *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2004, 165 ff. Sur le rôle du droit comparé en droit administratif, voir aussi Sommermann (Karl-Peter), « Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa », *DÖV* 1999, p. 1017.

4. Fromont (Michel), *Droit administratif des États européens*, Paris, PUF, 2006, p. 3.

5. Sur ces différentes approches, Gusy (Christoph), Grewe (Constance) Hg., *Französisches Staatsdenken*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

- alors qu'en Allemagne la procédure administrative (non contentieuse) n'est plus considérée comme un domaine connexe du droit administratif, en France, l'intérêt accordé à la procédure reste plus faible que celui accordé au droit matériel ;
- la justice administrative est orientée en France par l'idée d'un contrôle objectif de l'activité administrative et en Allemagne par la protection des droits individuels.

Les régimes de droit administratif de l'Allemagne et de la France ont été systématisés sous la forme de modèles. Cette systématisation, indispensable à la compréhension des régimes juridiques, n'est qu'une étape dans l'analyse. Elle doit être complétée par la confrontation permanente avec la réalité des éléments et caractéristiques principaux identifiés⁶. En effet, il faut se méfier des caractéristiques figées dans un modèle⁷. Le droit administratif est un droit applicable à l'action administrative, c'est-à-dire un droit vivant dont les particularités s'expriment au sein de domaines particuliers d'application du droit administratif ou *Referenzgebiete*⁸ avant de former les règles générales du droit administratif. Pendant longtemps, il a été ainsi possible de présenter schématiquement le droit administratif allemand comme un droit « orienté par la forme » par opposition à un droit français « orienté par la fonction ». Aux formes précises de l'action administrative était opposé le but, porteur de légitimité, du service public. Cette présentation s'inspirait des différences entre les approches théoriques de l'État et des libertés, ainsi qu'entre les conceptions constitutionnelles du pouvoir exécutif et de sa légitimation. Désormais, l'opposition entre forme et fonction ne permet plus de caractériser toutes les règles applicables aux administrations française et allemande. En France, sous l'influence du développement de la procédure administrative non contentieuse, certaines activités sont désormais orientées par des considérations de forme ; en Allemagne, le but poursuivi est devenu un élément déterminant à l'origine notamment des critères de l'application du principe de proportionnalité. De nombreux éléments peuvent ainsi être relevés indiquant l'effacement progressif de la distinction entre forme et but. L'analyse de cet effacement présente un intérêt tout à fait particulier puisqu'il reflète les évolutions profondes des deux ordres juridiques administratifs sur les points suivants : les agents du développement du droit administratif, l'influence du principe constitutionnel de démocratie en droit administratif et la structure de l'administration locale.

LES AGENTS DU DÉVELOPPEMENT DU DROIT ADMINISTRATIF : L'INFLUENCE RESPECTIVE DES JUGES ADMINISTRATIF ET CONSTITUTIONNEL, DE LA DOCTRINE ET DU LÉGISLATEUR

La nature et le rôle des agents intervenant dans la formation du droit administratif déterminent le cadre dans lequel évolue ce droit. En France comme en Allemagne, le juge administratif et la doctrine sont traditionnellement considérés comme les moteurs du développement du droit administratif. Une analyse plus approfondie montre cependant que dans les deux pays les évolutions ont désormais aussi pour source le législateur et la jurisprudence constitutionnelle.

6. Ruffert (M.), « Die Methodik der Verwaltungsrechtswissenschaft in anderen Ländern der Europäischen Union », *op. cit.*, p. 201 s.

7. Voir par exemple l'analyse de l'évolution du concept de l'État de droit en France, Grande-Bretagne et Allemagne : Heuschling (Luc), *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002, notamment p. 431.

8. Sur cette théorie voir Schmidt-Aßmann (Eberhard), *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, Berlin, Springer, 2006, Chap. 1, § 1.

Les rôles respectifs du juge, de la doctrine et du législateur

L'affirmation selon laquelle le droit administratif est un droit jurisprudentiel n'a pas le même sens en France et en Allemagne et doit être relativisée dans les deux pays au regard du rôle important joué par le législateur.

Juge et doctrine en droit administratif : des différences substantielles entre les deux pays

En France, le Conseil d'État continue de jouer un rôle central dans la définition du droit administratif en raison de ses différentes attributions : il est à la fois juridiction, conseiller du gouvernement et promoteur de la « politique juridique »⁹. De même, en Allemagne, le droit administratif est souvent considéré comme le résultat de la jurisprudence administrative, les juridictions administratives – à l'instar du Haut tribunal administratif de Prusse (*preußisches Oberverwaltungsgericht*)¹⁰ – ayant joué un rôle très important dans sa construction.

Néanmoins, cette approche doit être relativisée. En premier lieu, le développement historique de la juridiction administrative allemande est très différent de celui de la juridiction française. La juridiction allemande s'est ainsi développée du bas vers le haut et n'a jamais été dominée par une cour en particulier. La Cour fédérale administrative est et reste une instance de révision et son influence est limitée à l'application du droit fédéral ; dans les autres cas, c'est la règle développée par les cours supérieures des *Länder* qui s'impose. En outre, et contrairement à la France où la compétence en premier et dernier ressort pour les décrets et actes réglementaires des ministres revient au Conseil d'État, il est exceptionnel que la même compétence soit attribuée à la Cour fédérale administrative¹¹. Enfin, le juge allemand n'est ni conseiller du gouvernement, ni promoteur de réformes, ce dernier rôle étant joué par la doctrine¹² et par la Cour constitutionnelle fédérale¹³.

En deuxième lieu, la portée « naturelle » de l'influence jurisprudentielle n'est pas la même dans les deux pays. En Allemagne, la jurisprudence est liée aux cas d'espèce : elle est uniquement réactive, la réflexion juridique étant destinée à la résolution du cas particulier et non à la formulation de principes généraux ou de règles de droit. En France, au contraire, et en raison notamment du rôle particulier du Conseil d'État, les solutions jurisprudentielles peuvent trouver un prolongement dans le droit.

Au-delà de ces différences relatives à l'origine du droit administratif, on constate un développement identique dans les deux pays de l'influence du législateur. La loi vient désormais compenser l'incapacité de la jurisprudence à développer des solutions adaptées au développement de l'administration dans un État moderne.

9. Bernard (Michel), « Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d'État sous la V^e République », *EDCE*, Vol. 46, 1994, p. 439.

10. Par sa jurisprudence, le Tribunal a notamment précisé le droit de la police générale et les limites de l'exercice par l'administration de son pouvoir discrétionnaire dans le *Rechtsstaat*.

11. Voir le § 50 de la loi sur la juridiction administrative (*Verwaltungsgerichtsordnung*) du 21 janv. 1960 (*BGBI*, I, p. 17).

12. Un rôle important est notamment joué ici par la Conférence annuelle des professeurs de droit public (*Vereinigung der deutschen Staatsrechtler*). Il est intéressant de noter que les thèmes récemment traités par la Section du rapport et des études du Conseil d'État (ex : intérêt général, autorités de régulation, etc.) sont aussi les thèmes retenus par la Conférence comme thèmes d'actualité.

13. L'influence de la jurisprudence constitutionnelle peut être illustrée par référence aux doctrines jurisprudentielles du « contenu essentiel » (*Wesentlichkeitslehre*) ou de la légitimation démocratique de l'administration. Sur ces deux jurisprudences voir : Dagron (Stéphanie), « La théorie juridique de la légitimité démocratique de l'administration », *REDP*, Vol. 18, 2006, p. 1279.

Un agent de plus en plus important : le législateur

L'activité législative en droit administratif a pris une réelle ampleur dans les deux pays. Le législateur, après avoir procédé dans un premier temps à la codification de certaines jurisprudences¹⁴, est intervenu de manière autonome dans des domaines particuliers comme le droit de l'environnement, mais aussi, dans des matières plus générales comme celle de l'organisation des relations entre l'État et le citoyen. En Allemagne, il a notamment développé le droit administratif de l'information en complétant les règles applicables à la protection des données personnelles par celles relatives à l'accès aux données¹⁵. En France, la législation relative à la relation entre le citoyen et l'administration est très novatrice¹⁶. Elle fixe par exemple les conditions de l'association du secteur privé au financement d'équipements nécessaires au service public, à leur construction, leur entretien, leur exploitation voire, le cas échéant, à la réalisation de prestations de services nécessaires à l'exercice, par la personne publique, de sa mission de service public¹⁷.

Il est par conséquent nécessaire de corriger la thèse selon laquelle, dans les deux pays, le droit administratif est un droit jurisprudentiel. La jurisprudence continue à contribuer au développement de nouvelles règles. Néanmoins, les questions portées devant les juridictions ne reflètent plus la tâche contemporaine de l'administration. L'intervention accrue du législateur si elle ne surprend pas – les réformes de l'administration visant à la modernisation de sa structure ou de la gestion du personnel ne peuvent être de source jurisprudentielle – révèle un changement dans l'approche du droit administratif qui est devenu un instrument de la politique à part entière. Cette constatation doit orienter la science du droit administratif : d'une science de l'interprétation tournée vers l'application pratique, elle doit devenir une science de l'action et de la décision¹⁸.

L'influence de la constitution sur le droit administratif

La constitution fait partie des sources les plus importantes du droit administratif. La « constitutionnalisation »¹⁹ du droit administratif constatée en Allemagne depuis 1959 est aussi observée en France.

Une influence certaine mais différente en France et en Allemagne

Alors qu'en France l'influence de la Constitution de 1958 sur le régime juridique administratif ne s'est exercée que tardivement et prudemment, elle a été très rapide et déterminante en Allemagne dès l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale. Ce texte a

14. Loi fédérale allemande sur la procédure administrative non contentieuse (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) du 25 mai 1976 (*BGBI.* I, p. 1253) ; loi française du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs (*JORF*, 12 juillet 1979, p. 1711).

15. Voir la loi sur l'information (*Informationsgesetz*) du 5 septembre 2005 (*BGBI.* I, p. 2722).

16. Voir notamment le processus de simplification du droit engagé avec les lois du 16 décembre 1999 (*JORF*, 22 décembre 1999, p. 19040), du 2 juillet 2003 (*JORF*, 3 juillet 2003, p. 11192) et du 9 décembre 2004 (*JORF*, 10 décembre 2004, p. 20857).

17. Contrat de partenariat public-privé créé par l'ordonnance 2004-1119 du 17 juin 2004 (*JORF*, 19 juin 2004, p. 10994), article 1.

18. Voßkuhle (Andreas), « Neue Verwaltungsrechtswissenschaft », in Voßkuhle (Andreas), Hoffmann-Riem (Wolfgang), Schmidt-Abmann (Eberhard) Hg., *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Vol. I, Munich, Beck, 2006, p. 1 (§ 15).

19. La définition de la constitutionnalisation retenue ici est celle de Schuppert (Gunnar Folke), Bumke (Christian), *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 57 : « Die Anpassung, Ausrichtung und Umbildung der einfachen Rechtsordnung an die sich nicht in strikten wie schlichten geboten- und verbotenserschöpfenden Vorgaben der Verfassung ».

constitué « un nouveau départ pour l'ordre juridique, [son influence s'exprimant] très clairement en droit administratif au travers de l'effacement de l'État autoritaire et de l'apparition d'un État légitimé respectueux des droits fondamentaux des citoyens »²⁰. La Loi fondamentale offre un fondement normatif unique et clair pour l'ensemble des pouvoirs publics : conformément à l'article 20 al. 3, le législateur est lié par l'ordre constitutionnel, et l'administration et la justice sont liées à la loi et au droit. En outre, elle attribue à la Cour constitutionnelle fédérale un rôle beaucoup plus important que celui accordé au Conseil constitutionnel par la Constitution française. C'est l'exercice de compétences particulières qui a permis à la Cour constitutionnelle fédérale de développer plus rapidement une jurisprudence capable d'orienter le droit administratif. Le Conseil constitutionnel en revanche ne dispose ni de la possibilité d'exercer un contrôle de constitutionnalité sur les décisions des juridictions ordinaires²¹, ni de celle de se prononcer sur un recours constitutionnel individuel.

Le phénomène de constitutionnalisation est néanmoins identique dans les deux pays sur un point : il s'est exercé par l'intermédiaire des droits fondamentaux²². La reconnaissance en France à partir de 1971 de la valeur normative des droits inclus dans le bloc de constitutionnalité a entraîné la définition d'un cadre qui s'impose au législateur comme au gouvernement et à l'administration. La réception de ces normes par le droit administratif s'est exprimée en premier lieu sous la forme de principes généraux du droit reconnus par le juge administratif. En Allemagne, les droits fondamentaux ont rapidement influencé le droit administratif. La garantie de justiciabilité énoncée par l'article 19 al. 4 de la Loi fondamentale, tout d'abord, a guidé le développement du droit administratif de la procédure et du droit administratif général : le juge a été appelé à exercer un contrôle complet sur les décisions administratives au regard du droit et des faits, le pouvoir discrétionnaire de l'administration diminuant en conséquence. Ensuite, les droits fondamentaux matériels en tant que droits publics subjectifs ont guidé certaines évolutions comme le développement de la procédure administrative non contentieuse ou la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du droit à la protection juridique. Enfin, l'influence du principe constitutionnel de démocratie s'est exprimée plus spécialement dans le domaine du droit administratif institutionnel.

Cette constitutionnalisation du droit administratif a été largement acceptée et soutenue par les agents du droit administratif. La formule célèbre de Fritz Werner – « le droit administratif est la concrétisation du droit constitutionnel » (1959) – est rapidement devenue le paradigme essentiel du droit administratif. La constitution a guidé positivement le développement du droit administratif, rendant notamment plus compréhensible les tâches de l'administration et autorisant la formulation de réponses à des problèmes juridiques nouveaux. En ce sens, il faut noter que malgré le caractère statique du droit constitutionnel, les droits fondamentaux sont souvent considérés dans la conscience collective comme reflétant des changements de valeurs et comme constituant par conséquent les éléments les plus dynamiques du régime juridique.

20. Bumke (Christian), « Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland », in Schmidt-Abmann (E.), Hoffmann-Riem (W.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, op. cit., p. 73 (109).

21. Les effets de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, et notamment les conséquences de l'article 29 de la loi constitutionnelle qui introduit la possibilité d'un tel contrôle, n'ont pu être pris en compte ici.

22. L'importance des droits fondamentaux et de la doctrine allemande dans le développement du phénomène de constitutionnalisation en France a été soulignée par Louis Favoreu (« La constitutionnalisation du droit », in Auby (Jean-Bernard), *L'unité du droit*, Paris, Economica, 1996, p. 25 [40]) qui fait référence à l'apport du droit comparé et à l'analyse réalisée par Michel Fromont (« Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République fédérale d'Allemagne », in *Hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977, p. 49 [56]).

L'avenir du phénomène de constitutionnalisation

Malgré les différences entre les textes constitutionnels et les mécanismes de réception des normes constitutionnelles, le phénomène de constitutionnalisation s'est exercé dans les deux pays entraînant une évolution des règles du droit administratif, à l'instar de celles applicables à la discipline des détenus et des militaires²³. Néanmoins, cette évolution ne présente pas que des côtés positifs. Des effets négatifs sont plus particulièrement visibles en Allemagne puisqu'à la différence du Conseil constitutionnel qui ne se prononce que rarement de manière absolue et définitive, la Cour constitutionnelle fédérale livre régulièrement une interprétation extrêmement détaillée de la Loi fondamentale, ne laissant parfois qu'une faible marge de manœuvre au législateur. Ces effets sont néanmoins aussi perçus en France.

Un premier effet négatif est la conséquence du phénomène de « cristallisation du droit » : le droit perd de sa flexibilité lorsque constitutionnalisation et interprétation constitutionnelle se confondent. La constitutionnalisation n'est acceptable que lorsqu'elle offre des perspectives au législateur et non lorsqu'elle lui impose le contenu des règles juridiques. Les auteurs s'accordent ainsi dans les deux pays pour dénoncer l'« impérialisme » de la Constitution vis-à-vis des autres composantes de l'ordre juridique²⁴ et pour souligner le rôle particulier que doit désormais jouer le droit constitutionnel : favoriser l'harmonie entre les différentes branches du droit²⁵ et orienter le développement du droit administratif. Cette position est particulièrement soutenue par la doctrine allemande pour laquelle le droit constitutionnel doit être à la fois le cadre dans lequel sont continuellement éprouvées les théories traditionnelles et le récepteur des nouvelles tendances de développement²⁶.

Un second effet négatif touche plus particulièrement le droit administratif. En effet, l'accent posé par le phénomène de constitutionnalisation sur la protection des droits individuels peut conduire à un développement unilatéral et donc incomplet du droit administratif. L'activité administrative est au service des intérêts individuels, mais elle doit aussi viser la satisfaction des intérêts des uns par rapport aux autres. Le droit administratif a ainsi une double fonction²⁷ : protéger les intérêts individuels et favoriser la réalisation des tâches de l'État.

L'INFLUENCE DU PRINCIPE DÉMOCRATIQUE SUR LA RÉFORME DU DROIT ADMINISTRATIF

L'analyse comparée de l'influence du principe démocratique sur le droit administratif doit être conduite avec prudence, les notions essentielles d'État, de souveraineté, de peuple et par conséquent de légitimation démocratique, n'ayant pas le même contenu ni la même valeur selon le système analysé. Malgré ces différences, on constate des analogies importantes. La première est le caractère tardif de la prise en compte du principe démocratique en droit administratif. Pendant longtemps, seule la valeur politique du principe a été concrétisée, la démocratie s'exprimant à travers la nature du régime

23. Conseil d'État, *Hardouin et Marie*, 17 janvier 1995, *Rec.*, p. 82 et 85 ; Cour constitutionnelle fédérale, décision du 14 mars 1972, BVerfGE 33, 1.

24. Vedel (Georges), « Propos d'ouvertures », in Mathieu (Bertrand), Verpeaux (Michel) dir., *La constitutionnalisation des branches du droit*, Paris, Economica, 1998, p. 13 : « [La constitution n'est pas] un livre sacré où il faut trouver tout ce dont on a besoin depuis les grandes croyances jusqu'aux détails de la vie quotidienne ».

25. Rousseau (Dominique), « Du droit constitutionnel sous-ensemble du droit public au droit constitutionnel harmonie », *RIDC*, 1995, p. 337.

26. Schmidt-Aßmann (Eberhard), *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, op. cit., Chap. 1, § 19.

27. *Ibid.*, § 30s.