

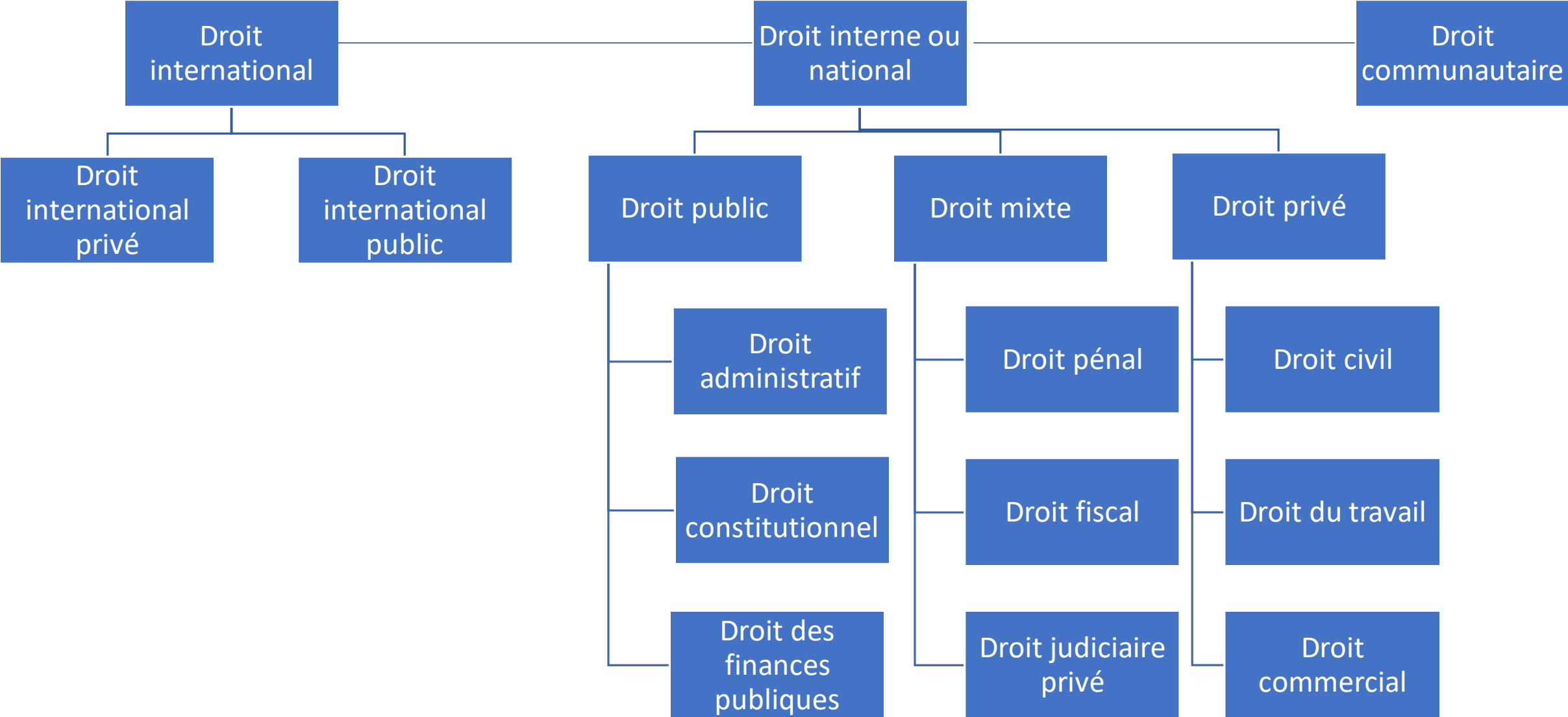
Introduction au droit français

Droit Public

Séance n°1: Introduction générale au droit administratif

Clara Coursier, LL.M.

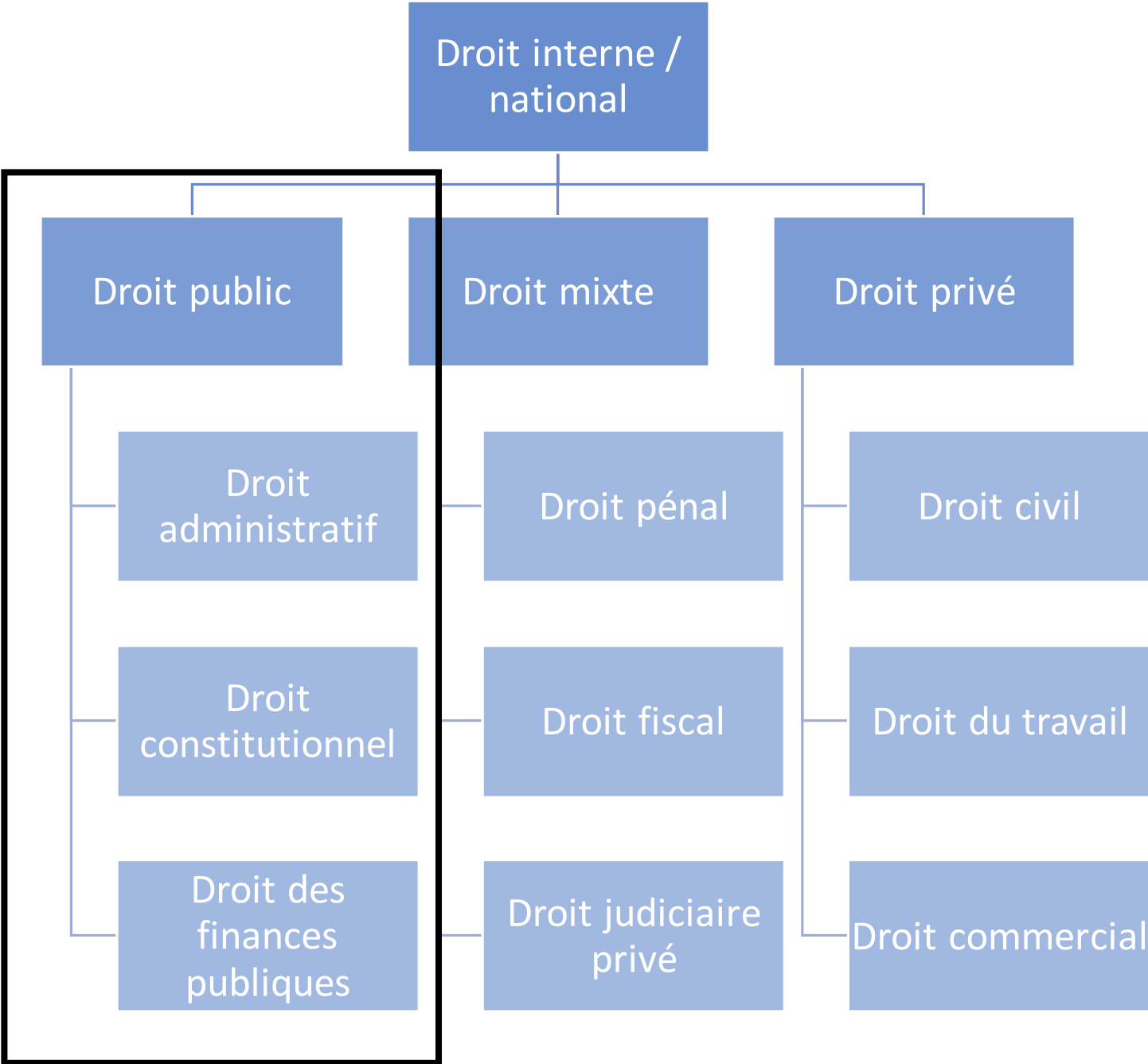
Les principales branches du droit français



La distinction entre droit public et droit privé

La distinction entre **droit public (öffentliches Recht)** et **droit privé (Privatrecht)** est la plus importante. Cette division est très ancienne : elle était admise par les Romains, mais elle a surtout été consacrée après la Révolution de 1789.

Elle part de l'idée que les **intérêts publics** et les **intérêts privés** sont distincts, et doivent se voir appliquer des règles différentes, par des juridictions différentes. Cette *summa divisio* qui est une singularité du droit français, n'est toutefois pas absolue, et certaines branches échappent à toutes classifications.



Le droit administratif - Définition

Le droit administratif est un droit de personnes inégales. Il s'agit d'une œuvre prétorienne construite de manière pragmatique par un juge issu de l'administration. Le droit administratif est une branche du droit public. Il est conditionné par le droit constitutionnel.

Déf. : Ensemble des règles applicables aux personnes publiques entre elles et dans leurs relations avec les personnes privées. Le droit administratif traite des droits et des obligations de l'Administration, de l'organisation et du fonctionnement des organismes publics, qui ne sont pas rattachés au pouvoir législatif ou à l'autorité judiciaire.

Histoire du droit administratif



Chronologie des régimes politiques en France

Avant 1789	Ancien Régime	Monarchie absolue de droit divin
1792 – 1804	Première République	
1804 – 1815	Premier Empire	Règne de Napoléon Ier
1815 – 1830	Restauration monarchique	Règnes Louis XVIII et Charles X
1830 – 1848	Monarchie de « Juillet »	Règne de Louis-Philippe Ier
1848 - 1852	Deuxième République	1848 Abolition de l'esclavage; suffrage universel masculin
1852 - 1870	Second Empire	Règne de Napoléon III
1870 - 1940	Troisième République	Première Guerre Mondiale; Lois Jules Ferry, Lois du Front populaire, Empire coloniale français
1940 - 1945	Régime de Vichy	Maréchal Pétain
1946 - 1958	Quatrième République	1945 Droit de vote des femmes, décolonisation, guerres d'Algérie et d'Indochine, Communauté éco. européenne
1958 – Aujourd'hui	Cinquième République	

Le droit administratif de l'Ancien régime

A partir du X^{ème} siècle c'est le « **printemps de l'Occident** », la vie économique se développe, les échanges reprennent, et, à partir du XII^{ème} siècle, les « villes » prennent leur essor. Des règles sont élaborées pour les échanges, mais également pour l'exercice de ce que nous appelons aujourd'hui la **puissance publique**, laquelle est représentée, alors, par les seigneurs, ecclésiastiques ou laïques, puis les autorités des villes et, pour ceux qui se trouve près de Paris, par le roi.

Un **droit seigneurial** (*das Lehnrecht*) se forge peu à peu, et il est étonnant de constater que l'on trouve des règles qui, plus tard, seront reprises dans notre législation. Ainsi, par exemple, on trouve les prémices d'un droit de l'expropriation, sans l'expression, bien entendu, mais ce qui montre que ce que nous pensions autrefois être une législation moderne trouve ses sources dans une période bien plus ancienne.

Le droit administratif de l'Ancien régime

Par ailleurs les autorités publiques ne restaient pas inactives, si l'on peut dire, en ce sens qu'elles édictaient un certain nombre de normes. Il existait sous l'Ancien régime un grand nombre de « **polices** ».

Ce terme de police ne doit pas égarer, il désigne, en ces temps-là, les réglementations dans leur ensemble, certaines de ces réglementations incluant des dispositions de police au sens plus restreint du terme (une séance chapitre sera consacré à la police).

Le droit administratif de l'Ancien régime

Il faut également citer une autre source du droit administratif, qui est souvent méconnue, le **droit canonique** (*kirchliches Recht*). Le droit canonique est le droit de l'Eglise catholique, il régit le fonctionnement de cette Eglise, les relations entre le centre (Rome) et la périphérie, entre les ministres du culte (les prêtres, pour simplifier) et les autorités ecclésiastiques. Le droit canonique a notamment inspiré certains recours, en particulier le recours pour excès de pouvoir.

Le droit canon paraît être très éloigné du droit administratif, il semble n'avoir aucun rapport avec lui. Cependant on ne peut ignorer l'histoire, et notre histoire est celle d'institutions qui ont été très marquées, pendant des siècles, par l'intervention de l'Eglise catholique, par son influence sur la société et tout ce qui l'exprime. Il n'est donc pas très étonnant que l'une des inspirations du droit administratif soit le droit canon.

Exemples :

- le découpage des **circonscriptions administratives** (*der Regierungsbezirk*), dont les pouvoirs publics se sont directement inspirés des circonscriptions ecclésiastiques.
- les **recours** (*die Rechtsbeschwerden*) applicables aujourd'hui en droit administratif

La période de la Révolution et de l'Empire

La Révolution a été une période clé pour l'affirmation du droit administratif. Elle commence par bouleverser les structures administratives en supprimant les anciennes communautés qui existaient sous l'Ancien régime, et en leur substituant de **nouvelles collectivités** (*die Gebietskörperschaften*).

La **commune** devient la seule collectivité de base, remplaçant les différentes sortes de communautés qui étaient l'une des caractéristiques de l'Ancien Régime. La Révolution impose **l'uniformité**, qui deviendra un des traits de l'organisation administrative française.

Les provinces ayant été supprimées, elles ne sont pas remplacées par une collectivité équivalente, par crainte des atteintes à l'unité du pays qu'elles pourraient représenter, le législateur révolutionnaire choisit un niveau territorial inférieur, et ce sera la création des **départements**.

La période de la Révolution et de l'Empire

Du point de vue du droit administratif proprement dit, deux points très importants sont à retenir de cette période, qui vont influencer fortement l'évolution du droit administratif par la suite, l'un qui a été valorisé, voire survalorisé, l'autre qui est moins évident.

La période de la Révolution et de l'Empire

Tout d'abord la Révolution adopte, parmi les nombreux textes de cette période, une loi qui non seulement va être considérée comme capitale pour le droit administratif mais qui, de plus, demeure aujourd'hui une règle de droit positif. Cette loi est la célèbre **loi des 16-24 août 1790**, notamment son l'article 13:

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions ».

Aujourd'hui encore, lorsqu'un préfet prend un arrêté de conflits (décision qui tend à dessaisir une juridiction judiciaire d'un litige à l'égard duquel l'Administration l'estime incompétente et qui porte le problème de compétence devant le Tribunal des conflits), il se réfère, dans les visas de son arrêté, à la loi des 16-24 août 1790.

Ce qui est affirmé, dans cet article 13, c'est **la séparation des autorités administratives et judiciaires**. Il s'agit d'une interdiction faite au juge judiciaire de « troubler » le fonctionnement des administrations : le juge qui est visé est évidemment le juge judiciaire, puisqu'il est le seul à exister, il n'existe pas encore de juge administratif, à l'époque.

La période de la Révolution et de l'Empire

Un autre apport, moins évident, de la période révolutionnaire, est l'invention progressive du **pouvoir réglementaire** (*das Verordnungsrecht*). Au moment de la Révolution, une conception nouvelle des normes est consacrée : **ce n'est plus le roi qui est au sommet de la hiérarchie, c'est la loi** (principe du légicentrisme de Jean-Jacques Rousseau).

La loi est comprise comme un acte sacré et elle va être considérée comme un acte incontestable car le législateur ne peut se tromper, puisqu'il est l'expression de la Volonté générale (du peuple). Les actes pris par les institutions exécutives ne sont plus revêtus de l'autorité qui était celle du roi, ce sont des actes subordonnés à la loi.

Le législateur révolutionnaire entend même que ces actes ne soient que des actes de pure exécution, dans le sens le plus strict du terme. En même temps, il se rend compte qu'il ne peut tout faire, que certains actes relèvent de l'administration, et c'est ainsi que, lentement, va apparaître l'idée du pouvoir réglementaire.

La période de la Révolution et de l'Empire

Ce pouvoir réglementaire va véritablement être consacré en l'an VIII (selon le calendrier révolutionnaire), soit en 1800. Le Consulat, puis l'Empire, vont comporter trois apports pour le droit administratif.

1) Ces régimes réorganisent complètement l'administration territoriale, qui avait été très secouée durant la période révolutionnaire. Napoléon met en place un **système très centralisé** dans lequel le préfet occupe une place centrale. Il dispose pratiquement seul du pouvoir et les collectivités locales n'ont ni autonomie ni pouvoirs. Ce système, qui caractérise encore largement notre pays aujourd'hui, est un système en pyramide, où tout agent est soumis à un supérieur hiérarchique, avec bien entendu, au sommet, le Premier consul, puis l'Empereur.

2) Le pouvoir réglementaire est consacré au profit des autorités administratives. Dans toutes les administrations, il est admis que les autorités qui les dirigent sont investies d'un certain pouvoir de décision, relativement au fonctionnement de leur administration, toujours avec l'omniprésence du pouvoir hiérarchique qui est supposé donner la cohérence à l'ensemble de l'administration.

La période de la Révolution et de l'Empire

3) **Une justice administrative apparaît**, représentée par le Conseil d'Etat, qui se voit reconnaître **une compétence de principe**, et des **conseils de préfecture**, qui disposent d'**une compétence d'exception**, notamment en ce qui concerne les travaux publics.

La création d'une justice administrative était inévitable et inéluctable, compte tenu de l'interprétation qui avait été faite de la loi des 16-24 août 1790. L'interprétation de cette loi était problématique puisque l'administration devenait à la fois la partie et le juge : le juge judiciaire ne pouvait plus juger l'administration, en cas de litige entre celle-ci et un citoyen, la résolution de ce litige était remise à l'administration elle-même. Il est évident qu'un tel système ne comporte aucune garantie pour le justiciable, et que l'on peut avoir, à l'inverse, une **présomption d'inéquité** (*die Ungerechtigkeit / die Unbilligkeit*) dans la mesure où l'on peut penser que, dans un tel cas de figure, et sauf à organiser un système très compliqué, l'administration sera plus sensible à ses propres intérêts qu'à ceux du citoyen. C'est pourquoi la création d'une justice administrative semblait nécessaire.

La période de la Révolution et de l'Empire

Le Conseil d'Etat qui est institué, et qui rappelle quelque peu le Conseil du roi de l'Ancien Régime, ne dispose que de la *justice retenue*. On appelle justice retenue le **système dans lequel un juge ne rend pas sa décision en son nom propre**, ni au nom du peuple, la décision incombe juridiquement au chef de l'Etat, en l'espèce, à l'empereur.

La justice retenue s'oppose à la *justice déléguée*, système dans lequel le juge est investi d'un pouvoir propre, et ses décisions étant rendues au nom du peuple (en tout cas dans les régimes démocratiques).

La justice administrative a pu progressivement se développer, le contrôle de l'administration se développer, la protection des droits des citoyens commencer à être assurée.

XXème siècle

A partir du début du XXème siècle s'affirme, un peu partout en Europe occidentale, **l'Etat Providence** (*der Wohlfahrtsstaat*), à savoir celui qui intervient dans des domaines toujours plus nombreux de la vie économique, sociale, culturelle, avec des moyens budgétaires toujours plus importants et des instruments d'intervention toujours plus diversifiés.

On verra plus loin que le **Conseil d'Etat** était, au départ, juge de premier et dernier ressort, les **conseils de préfecture** institués en l'an 8 étant des juridictions d'attribution. Au vingtième siècle le Conseil d'Etat va se trouver progressivement asphyxié par l'augmentation du nombre de recours, qu'il sera dans l'impossibilité matérielle de d'agir. Ceci exigera des réformes de l'organisation juridictionnelle administrative. **Une première réforme, en 1953**, va consister à faire des juridictions de base, les tribunaux administratifs, les juridictions de droit commun, le Conseil d'Etat devenant juge d'appel, **une seconde réforme**, rendue nécessaire par l'augmentation constante du contentieux, va consister, en **1987**, à créer des cours administratives d'appel.

Le droit administratif de la décentralisation

Après l'Empire et la Restauration, les premières lois de décentralisation vont être adoptées sous la **monarchie de Juillet** en deux temps :

- La **loi du 21 mars 1831** rétablit l'élection des conseils municipaux et la **loi du 22 juin 1833** organise l'élection des conseils généraux.
- Dans un second temps le législateur se préoccupe des compétences des collectivités locales avec la **loi du 18 juillet 1837** relative aux attributions des autorités communales et la **loi du 10 mai 1838** relative aux attributions des conseils de département et d'arrondissement.

Le droit administratif de la décentralisation

La seconde République veut accroître la décentralisation, mais les espoirs sont rapidement déçus, et la disparition rapide de la République empêche la mise en œuvre des projets que l'on envisageait.

Le second Empire est une parenthèse dans la marche vers la décentralisation, cependant, vers la fin du régime, des commissions sont mises en place et la loi de 1871 sur les départements n'est adoptée rapidement que parce qu'elle a été préparée sous le second Empire.

Avec la chute de celui-ci, et avant l'avènement de la Troisième République, le législateur adopte la **loi du 10 août 1871** sur les départements. Une loi similaire sur les communes est adoptée, cette fois sous la Troisième République, avec **loi du 5 avril 1884**. Ces deux lois seront considérées longtemps comme **les « chartes » de l'administration locale**.

Le droit administratif de la décentralisation

Le deuxième grand temps de la décentralisation commence avec la **Cinquième République**. Les pouvoirs publics adoptent, dès le début du nouveau régime, des dispositions relatives aux collectivités territoriales, notamment pour accroître leur efficacité et chercher à pallier les inconvénients du trop grand nombre de communes, avec le développement des organismes de coopération communale, la réforme des finances locales, et la recherche d'une meilleure répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il n'y a pas de solution de continuité entre les gouvernements successifs et la décentralisation ne commence pas en 1982 (comme nous pourrions le penser à tort) elle est une politique progressive de tous les gouvernements sous la Cinquième République.

Evolution de la décentralisation sous la Vème République

- **Lois de 1982 et 1983** (« Acte I » de la décentralisation ou lois Defferre): droits et libertés des collectivités locales.
- **Révision constitutionnelle du 28 mars 2003** (« Acte II » de la décentralisation): loi constitutionnelle qui modifie l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 sur l'organisation de la République française, renforcement des finances locales, efficacité de l'action publique et développement d'une démocratie de proximité.
- **Loi du 13 août 2004** sur la réorganisation territoriale: la région devient le niveau déconcentré de droit commun et élargissement de leur champ de compétences.
- **Loi du 16 décembre 2010** (devenue partiellement caduque suite aux élections présidentielles de 2012 et à la majorité parlementaire): il s'agissait de réaliser des économies de gestion et de réduire le « *mille-feuille* » territorial.
- **Loi du 7 août 2015** (Loi NOTRe) sur la réorganisation territoriale: un nouveau découpage territorial et une réorganisation des compétences accordées aux régions (ex: développement économique et politique; aide apportée aux PME)

Séance suivante: L'organisation administrative