

# **Introduction au droit français**

## **Droit Public**

Séance n°2: L'organisation administrative

Clara Coursier, L.L.M.

# Qu'est-ce que l'Administration ?

Au sens organique, ensemble des organes publics (personnes morales de droit public et établissements publics subordonnés à l'Etat).

Au sens fonctionnelle, satisfaction de l'intérêt général au moyen des services publics et de la police administrative.

# « *La France est un Etat unitaire. Son organisation est décentralisée.* »

Tel est l'intitulé partiel de l'article 1er de la Constitution après l'adoption du projet de loi constitutionnelle du 28 mars 2003 portant sur « *l'organisation décentralisée de la République* ».

Par cette phrase, il est possible de définir les trois critères qui définissent l'organisation administrative de la France, à savoir les notions d'**Etat**, d'**unité** et de **décentralisation**.

# La notion d'Etat

Un Etat se définit comme ayant:

- une **population**, c'est-à-dire la volonté de plusieurs personnes de vivre ensemble et qui se rattachent à des appartenances communes.
- un **territoire** délimité par des frontières
- un **pouvoir**, d'après le principe du *monopole de la violence légitime* (selon Max Weber) où des règles régies par le droit organisent la vie en société et le non-respect de ces règles peut entraîner des sanctions émanant de la justice ou de la police.

# La notion d'Etat

D'autre part, on admet que l'Etat se compose de deux caractéristiques complémentaires:

- la **personnalité morale**, une permanence lui est reconnue malgré la succession d'hommes à sa tête par le biais de divers gouvernements.
- la **souveraineté**, l'Etat s'organise lui-même et ne dépend pas d'un autre pouvoir

# La notion d'Etat « unitaire »

L'Etat unitaire se définit comme ayant:

- un **seul centre d'impulsion politique**
- un **pouvoir législatif**, existence d'un organe (parfois bicaméral) qui détient la capacité de faire la loi; Ex: Le Parlement en France détient le pouvoir législatif réparti entre l'Assemblée nationale et le Sénat.
- un **pouvoir exécutif**, chargé de l'application des lois; Ex: Le Président de la République et le Gouvernement dirigé par le Premier ministre représentent le pouvoir exécutif en France

Ces deux pouvoirs agissent sur l'ensemble du territoire français.

L'Etat unitaire s'oppose à l'**Etat fédéral**, ce que sont par exemple l'Allemagne, les Etats-Unis ou l'Espagne.

# La notion d'Etat « décentralisé »

Cette notion est à dissocier de deux autres formes d'organisation administrative, à savoir:

- la **centralisation** (*die Zentralisierung*), le fait de réunir tous les moyens d'actions et de les contrôler en un centre unique. La centralisation était appliquée en France tout au long du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle.
- la **déconcentration** (*die Dekonzentrierung*), le modèle d'organisation administratif selon lequel, au sein d'une même personne morale, une partie du pouvoir de décision de l'autorité la plus haute est transférée à une autorité inférieure hiérarchiquement. Dans un système déconcentré, les tâches sont toujours accomplies au nom et pour le compte de l'Etat, mais au niveau local (pouvoir d'instruction, de réformation, de substitution).

# La notion d'Etat « décentralisé »

La **décentralisation** (*die Dezentralisierung*) se présente comme une politique opposée à la centralisation, la volonté de séparer les affaires locales des affaires nationales. Décentraliser c'est admettre qu'une autre personne publique se substitue à l'Etat. Autrement dit, la mission est réalisée au nom et pour le compte d'une autre collectivité, qui en sera donc responsable. La décentralisation est le transfert de compétences de l'Etat à des institutions qui sont juridiquement distinctes de lui. Ce sont ces personnes morales qui vont mettre en œuvre l'action administrative.



# Les autorités administratives

L'Etat décentralisé va alors créer des autorités administratives au niveau local qui seront distinctes de ses structures. Ainsi en France, nous différencions deux types d'autorités administratives:

- Les **collectivités territoriales** (*die Gebietskörperschaften*), relative à la décentralisation territoriale
- Les **établissements publics** (*eine Anstalt des öffentlichen Rechts*), relatifs à la décentralisation technique, fonctionnelle ou par service

Ces autorités détiennent la personnalité morale et sont composées d'un organe délibérant (souvent une assemblée) et d'un organe exécutif (élu).

# Distinction personne morale de droit privé et personne morale de droit public

Les **personnes morales de droit public** (ou personnes publiques) jouissent de prérogatives de puissance publique. Ces prérogatives leur permettent d'exercer une mission d'intérêt général. Elles ont le monopole du domaine public. Toutes les personnes publiques sont des personnes morales de droit public, et seules les personnes publiques peuvent être propriétaire d'un domaine public. Elles ne peuvent pas être soumises à une procédure civile.

Les personnes morales de droit public exercent une activité soit **administrative** (collectivités locales, certains organismes de l'État tels que la Régie de l'énergie, la Commission de la capitale nationale, la Commission des valeurs mobilières) ou de **services publics** (hôpitaux, établissements d'enseignement, etc.), soit **commerciale ou industrielle** (sociétés d'État).

# Les catégories de personnes publiques

**Les collectivités territoriales** sont des structures administratives distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis.

La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (article 34 et titre XII), les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code général des collectivités territoriales. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, seul le terme « collectivité territoriale » est juridiquement fondé, l'expression « collectivité locale » relevant désormais du langage courant.

# Les catégories de personnes publiques

Un **établissement public** est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département ou commune).

Il dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics. Il ne doit pas être confondu avec un établissement d'utilité publique qui relève du droit privé.

# Les catégories d'établissements publics

Les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) sont les deux régimes juridiques possibles d'un établissement public (EP). Ils se distinguent par leur *activité* : **service public administratif**, pour les EPA, ou **service public industriel et commercial**, pour les EPIC.

Pour différencier ces activités et en déterminer le caractère éventuellement marchand, trois critères sont examinés :

- **l'objet de l'établissement** (missions traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale pour les EPA, production et commercialisation de biens et services pour les EPIC),
- **ses ressources** (surtout redevances payées par les usagers pour les EPIC),
- **ses modalités de fonctionnement** (identiques à ceux d'une entreprise privée ou non).

# Quelques exemples

Sont des EPA, les caisses nationales de la Sécurité sociale, Pôle Emploi ou quelques musées nationaux, comme par exemple le musée du Louvre, le musée d'Orsay ou encore le château de Versailles.

Sont des EPIC, la RATP (bus, métro, RER à Paris) ou encore les théâtres nationaux.

# Application du droit public administratif entre les EPA et les EPIC

**Les EPA et les EPIC ne sont pas soumis de la même façon au droit public.**

Un **EPA** relève en principe du *droit public administratif* : son personnel est composé d'agents publics, ses décisions sont des actes administratifs et les conflits relèvent de la justice administrative (sauf exception).

En revanche, un **EPIC** est largement régi par le *droit privé* : son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, et les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé. Néanmoins, les frontières sont moins étanches qu'il n'y paraît.

Séance suivante: Les collectivités territoriales