

Introduction au droit administratif général

Le droit administratif est le droit applicable à l'administration, à son organisation et à ses activités, mais aussi le droit applicable aux relations entre l'administration et les administrés.

Toutefois, le système français se distingue de la majeure partie des systèmes juridiques étrangers, car il fonctionne sur un principe cardinal : **Le principe de séparation des fonctions judiciaires et administratives**. En vertu de ce principe, auquel s'associe le **principe suivant lequel la compétence suit le fond**, il existe un juge administratif compétent pour appliquer le droit administratif à l'administration, aux administrés et aux relations entre les deux.

Néanmoins, quel problème peut selon vous soulever une telle organisation ? On pourrait penser que le juge administratif, qui fait en quelque sorte partie de l'administration, ne soit pas véritablement impartial lorsqu'il a à juger des actes de cette dernière et qu'il puisse ainsi faire preuve de complaisance à son égard. Pourquoi, par rapport à l'une des fonctions du juge administratif, une telle situation serait un problème ?

Car le juge administratif a pour **mission essentielle d'assurer le respect de légalité** afin notamment de garantir et de protéger les droits des particuliers face à la toute-puissance de l'administration. Cette fiche va vous permettre de voir en quoi se risque est écarté.

Pour ce faire, il faut s'intéresser dans un premier temps à l'origine de l'ordre juridictionnel administratif (I) pour ensuite étudier son organisation (II).

I. L'origine de l'ordre juridictionnel administratif

Il faut tout d'abord appréhender les origines de l'ordre juridictionnel administratif ainsi que les évolutions qu'il a pu subir pour aboutir à ce qu'il est aujourd'hui.

Commençons tout d'abord par présenter l'organisation des juridictions françaises telle qu'elle existe aujourd'hui.

L'existence de 2 ordres juridictionnels distincts est une spécificité française. On retrouve : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

⇒ Il existe donc ce que l'on appelle un **dualisme juridictionnel : deux juges**. A ne pas confondre avec le **dualisme juridique : deux droits**.

Dans ce système, de manière grossière, le fonctionnement est le suivant :

- Le **JJ** est compétent pour connaître de l'application du **droit privé**.
- Le **JA** est compétent pour connaître de l'application du **droit administratif**

⇒ Ce fonctionnement résulte de l'application du principe de **liaison de la compétence et du fond** : la compétence suit le fond. Lien entre la compétence juridictionnelle et les règles de droit applicables.

Voyons à ce propos la décision à l'origine de la naissance d'un dualisme juridique et de l'autonomie du droit administratif et donc du principe de la liaison de la compétence et du fond ayant permis le développement de l'ordre juridictionnel administratif.

L'arrêt fondateur de l'autonomie du droit administratif par rapport au droit privé →

TC, 8 février 1873, Blanco marque la naissance d'un dualisme juridique et consacre de l'autonomie du droit administratif

Faits : Agnès Blanco est victime d'un accident, renversée par un wagonnet de la manufacture des Tabacs exploitée en régie par l'État.

Procédure :

- Le père d'Agnès Blanco intente une action en responsabilité à l'encontre de l'ouvrier de la manufacture qui conduisait le wagonnet (agent public) devant le juge judiciaire (JJ).
- le JJ s'estime compétent mais le Préfet prononce un déclinatoire de compétence et élève le conflit.

Problème de droit :

Quelle juridiction est compétente pour trancher la responsabilité de l'État du fait d'un de ses agents ?

Solution :

« L'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ».

Les principes du Code civil établis pour régir les rapports entre particuliers n'ont pas vocation à s'appliquer.

Apport de l'arrêt :

Il est double.

1. Le Code civil est inadapté, quelles règles faut-il appliquer ? La **décision Blanco comble le vide** ainsi créé :

« Cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses **règles spéciales** qui varient selon les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ».

- ⇒ Il revient donc au juge administratif (JA) d'inventer ces règles spéciales en fonction de la nécessité du service et en opérant une **conciliation** qui marquera le **degré de spécificité**, le **niveau de dérogation de ces règles spéciales**.

Pour le Commissaire du Gouvernement David (ancien rapporteur public) : « *il semble impossible d'assimiler complètement l'État à un simple particulier* ».

- ⇒ De plus, cet arrêt affirme le pouvoir du juge au sortir du légicentrisme républicain (la loi est la seule expression de la souveraineté), et en fait un droit (le droit administratif) fondamentalement jurisprudentiel.

2. « *que, dès lors (donc en conséquence et dans un second temps de raisonnement) l'autorité A est seule...* »

- ⇒ Ce dernier considérant pose le **principe de liaison de la compétence et du fond**

Ainsi, le **Tribunal des conflits confie d'un bloc au JA** la compétence pour **statuer** et la mission de **dégager les règles applicables à l'Administration**.

Ce principe fait du Droit administratif (DA) un objet aux mains du JA. Il crée les règles du DA et en contrôle le respect.

Pour autant **ce principe de liaison de la compétence et du fond n'est pas absolu** : il n'y a pas le lien obligatoire et systématique entre la compétence et le fond :

- ⇒ Le législateur peut modifier l'attribution des compétences. Ex : Loi du 31 décembre 1957 attribuant compétence exclusive au juge judiciaire pour les actions en responsabilité dirigées contre les personnes publiques à raison des dommages causés par un véhicule quelconque (administratif ou privé).
- ⇒ Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 23 janvier 1987, a considéré que pour des raisons de bonne administration de la justice devaient être constitués certains blocs de compétence et a ainsi attribué l'appel des décisions du Conseil de la Concurrence (AAI : autorités administratives indépendantes) qui applique autant du droit public que du droit privé, à la Cour d'appel de Paris (juridiction de droit privé).
- ⇒ Le JJ est donc compétent pour les actions mettant en cause le SP judiciaire, il règle ces affaires en leur appliquant le droit administratif.

L'arrêt Blanco consacre donc l'autonomie du DA et l'existence d'un juge propre à l'administration.

Mais il est important de préciser que cette distinction n'a **pas toujours existé** : elle est le résultat de la **naissance de l'ordre juridictionnel administratif (OJA)** bien avant l'arrêt Blanco, dont l'existence est beaucoup **plus récente** que l'ordre judiciaire.

Quelles sont les différentes étapes historiques et juridiques de cette autonomie du DA →

❖ 1^{ère} étape : le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires

Sous l'Ancien régime, le roi c'est toujours entouré de conseils pour le conseiller sur les affaires administratives, (curia Regis au moyen âge, le conseil du roi au XV^{ème}, ...). Il ne s'agit **pas de véritables juridictions indépendantes**, mais d'organes administratifs dépendant du pouvoir exécutif.

Ils étaient chargés de régler les litiges administratifs de sorte qu'à l'époque **l'administration était juge et partie des litiges administratifs** car un administré ayant un litige avec le pouvoir portait son affaire devant un organe dépendant du Roi.

L'absence de juridiction administrative indépendante s'explique par le **refus de confier le contentieux administratif aux juridictions judiciaires** car à l'époque, cette justice est exercée par les **parlements** or ils ont été à l'origine de nombreuses frondes à l'égard du pouvoir monarchique de sorte que **les rois français ont toujours craint les parlements** et ainsi refusé que les affaires publiques puissent être portées devant les parlements.

- ⇒ Tout cela s'est concrétisé par **l'édit de St Germain de 1641**, dans lesquels il est faite interdiction aux juges judiciaires de se saisir des litiges administratifs.
- ⇒ **Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires est en train de naître. Cependant, à l'époque il n'y a pas encore de juridiction administrative donc pas de dualisme juridictionnel.**
- ⇒ A la **révolution** : **même système** pour les mêmes raisons : **limiter le pouvoir des juges**, et encore une fois des Parlements qui étaient en partie à l'origine des blocages ayant conduit à la révolution. Deux moyens ?

- **Interdiction des arrêts de règlement** (art. 5 cciv). Par conséquent : pas de précédent et demeure le problème de l'autorité juridique de la jurisprudence.
- **Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires est réaffirmé :**
 - o Loi des 16-24 août 1790 art. 13 : « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, les juges ne pourront à peine de forfaiture (sous peine de révocation destitution) troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratives ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leur fonctions* ». **Interdit donc au corps judiciaire de trancher les affaires dans lesquelles était impliquée l'administration** mais ne dit pas à qui incombe désormais cette fonction. Les litiges de nature administrative devaient être **jugés au sein de l'administration et non par les tribunaux judiciaires**.
 - o **Décret 16 fructidor an III** : « défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient »

Au lendemain de la Loi de 1790 : on applique donc **système de l'administrateur-juge** : c'est l'administration elle-même qui tranche les litiges. L'administration est juge et partie « *juger, c'est encore administrer* ». Mais on ne pouvait s'arrêter là du fait des risques, évoqués en introduction, que cela représente.

❖ **2ème étape : l'œuvre de napoléon Bonaparte qui permet la création des 1ère juridictions administratives**

- ⇒ **Art 52 de la constitution du 22 Frimaire an 8 (1799)** : institue le Conseil d'État, qui, à côté de son rôle législatif, était conçu comme le **grand conseil juridique de l'administration**. Ses avis, en pratique, furent toujours suivis.
- ⇒ Mise en place d'une **justice retenue** : le chef de l'État (ou l'exécutif) se réserve l'exercice de la justice, rend la décision. **Le conseil d'État ne rend qu'un avis consultatif**. L'administré devait s'adresser à l'administration qui se retrouve juge et partie.
- ⇒ **Loi 28 pluviôse an 8** instituant les conseils de préfecture dans chaque département. Leur mission : il conseille le préfet tout en siégeant sous sa présidence. C'est une compétence d'attribution (limitée à ce qui est écrit dans la Loi). Cette loi n'a été abrogée qu'en 2006 !

❖ **3ème étape : le passage à la justice déléguée**

La donne change avec la **Loi du 24 mai 1872** qui pose le principe de la **justice déléguée**.

⇒ Avec cette Loi, le **CE (Conseil d'État)** devient une **juridiction à part entière** : « *le CE statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives* ».

Pour autant ne disparaît pas la **théorie du ministre-juge** (def : le ministre est le juge de droit commun en matière administrative, oblige donc l'administré à présenter les réclamations en 1^{ère} instance devant le ministre avant de pouvoir saisir le CE, qui n'est pas le juge de droit commun, mais d'appel).

Quel événement a par la suite mis fin à la théorie du ministre-juge ?

Il faudra attendre l'arrêt CADOT pour voir cette théorie définitivement abandonnée et que la justice déléguée le soit réellement entre les mains du **JA qui se reconnaît compétent pour statuer en 1^{er} ressort** en tant que juridiction, c'est à dire en **supprimant l'obligation de passer par le Ministre-juge**.

CE, 13 décembre 1889, Cadot

Fait : un homme voit son emploi municipal supprimé. Il s'adresse à la municipalité qui refuse de faire droit à sa demande d'indemnisation qu'il adresse donc au ministre. Le Ministre répond que dans la mesure où la Mairie a refusé, il n'est pas compétent pour statuer. Le Conseil d'État considère lui qu'un litige est né entre la commune et l'agent et que le recours au ministre n'est pas nécessaire.

Problème de Droit : Le Conseil d'État est-il compétent pour connaître d'un recours mettant en cause la responsabilité d'une collectivité territoriale ?

OU : le CE peut-il passer outre l'incompétence arguée du Ministre d'examiner le refus du Maire ?

Solution : "*un litige dont il appartient au CE de connaître*" LIRE CONSID DE PP !!!

I – La consécration de l'abandon de la théorie du « ministre-juge »

A – Un revirement de jurisprudence prévisible

- Rattachement à l'arrêt : le sieur Cadot a saisi le ministre (normal)
- Loi du 24 mai 1872 consacrant le passage d'une justice retenue à une justice déléguée

- 2 décisions antérieures laissaient envisager la solution de l'arrêt CADOT (CE, 24 juin 1881 : Bougard ; CE, 28 avril 1882 : Ville de Cannes)
- Théorie du ministre-juge dépourvue de tout fondement.

B – Un revirement de jurisprudence audacieux/décisif

- Rattachement à l'arrêt : *"...qui, en effet, n'étaient pas de sa compétence"*
- Si ce revirement était prévisible, il n'en est pas moins relativement audacieux dans la mesure où il marque la volonté du juge administratif de se soustraire à la tutelle des ministres et de dépasser le cadre de ses seules compétences d'attribution. En ce sens, l'arrêt CADOT parachève le processus d'émancipation du juge administratif à l'égard de l'administration active. Cet arrêt participe de l'avènement de la justice administrative moderne

II – Le CE, juge ordinaire des recours dirigés contre les décisions administratives

A – La confirmation de l'existence d'un juge propre à l'administration

- Rattachement à l'arrêt : *"il est né entre les parties un litige dont il appartient au CE de connaître"*
- Les litiges nés de décisions qui revêtent le caractère de décisions administratives relèvent de la compétence du JA (apport de l'arrêt).
- L'arrêt CADOT est incontestablement une déclinaison de la jurisprudence BLANCO appliquée aux autorités publiques communales. Importance également du critère organique.
- Les agents publics ne sont pas soumis au droit du travail et se voient appliquer un régime spécifique.

B – Une solution aujourd'hui dépassée

- Rattachement à l'arrêt : *"le conseil de préfecture s'est également déclaré incompétent"*
- L'arrêt CADOT en ce qu'il consacre la compétence générale du CE s'agissant des recours dirigés contre les décisions administratives n'est plus d'actualité. En cause, les évolutions législatives intervenues au XXème siècle avec la création des TA (Tribunal administratif) et CAA (cours administratives d'appel).
- Le CE n'a le plus souvent aujourd'hui que des compétences d'attribution.

Remarque : Le II B doit permettre une ouverture mais il convient de ne pas tomber dans la dissertation et de trop s'éloigner de l'arrêt. Ici, la comparaison avec le droit positif se justifie compte tenu de la date à laquelle a été rendu l'arrêt CADOT.

L'existence de la juridiction administrative a été constitutionnalisée par la suite en deux temps :

- **CC 22 juillet 1980** « Validation d'actes administratifs » : **indépendance** de la **justice administrative** : PFRLR qui découle de la Loi de 1872.
- **CC 23 janvier 1987** « Conseil de la concurrence » : **compétence** du JA vis à vis des actes administratifs est un PFRLR.

II. L'organisation de l'ordre juridictionnel administratif

Quid de l'organisation matérielle et structure de l'ordre juridictionnel administratif ?

Que pouvez-vous me dire de l'organisation de l'ordre juridictionnel administratif par rapport à celle de l'ordre judiciaire ?

On peut en effet noter une similitude dans l'organisation et la structure de ces deux ordres juridictionnels : on retrouve dans les deux cas une **structure en trois degrés de juridiction**. Mais tel n'a pas toujours été le cas :

- **Loi 28 pluviôse an VIII** : un Conseil de préfecture est créé auprès de chaque Préfet.
- **Décret-loi 30 septembre 1953** : création des TA en lieu et place des Conseils de préfecture qui deviennent **juge de droit commun du contentieux administratif**. Dualité fonctionnelle : attribution consultative facultative pour le préfet de leur ressort territorial. Principe de la **collégialité** (sauf exceptions) et de la **territorialité de la compétence** (sauf attributions matérielles pour éviter la surcharge de certains tribunaux). Développement colossal du contentieux Administratif devient insoutenable dans les 80's.
- Réforme : **Loi du 31 décembre 1987** (en vigueur le 1^{er} janvier 1989) : création de 5 CAA compétentes pour connaître en appel des jugements des TA. Aujourd'hui, elles sont 8. Avant, c'était le CE qui était juge d'appel, il y a donc eu un transfert de compétences envers les CAA. Même dualité fonctionnelle (attributions consultatives facultatives pour le Préfet de région).

Enfin existent des **juridictions administratives spéciales** : institution exerçant une fonction juridictionnelle rattachée à l'ordre juridictionnel administratif mais dont le domaine de compétence et les règles de fonctionnement ont une spécificité au regard des juridiction administratif générales.

Le point commun de ces juridictions est de relever en cassation du contrôle du Conseil d'État. Il y en a une cinquantaine. Quelques exemples : **cour des comptes, ordres professionnels quand ils siègent en instance disciplinaire...**

Si l'on se retrouve aujourd'hui avec une telle structure de l'OJA en trois degrés de juridiction : premier ressort pour les TA, appel pour les CAA et cassation pour le CE.

La situation n'est dans les faits pas si simples. Il existe un certain nombre de cas dans lesquels le CE joue un rôle et intervient à chacun de ces trois degrés. Il est parfois :

- Juge de premier et dernier ressort
- Juge d'appel

- Juge de Cassation

Il s'agit là néanmoins d'une partie de l'ordre juridictionnel administratif : **la fonction contentieuse**. Mais, au niveau du Conseil d'État notamment, il existe une autre fonction, cette fois non-juridictionnelle : **la fonction consultative**. On parle alors, à propos du Conseil d'État, d'une **dualité fonctionnelle**.

❖ La dualité fonctionnelle du Conseil d'État

Cette dualité est parfaitement illustrée par le professeur Loschak : « *La mission consultative du Conseil d'État fait de lui le collaborateur direct du pouvoir exécutif ; sa mission de juge le pose au contraire en censeur potentiel de ce même pouvoir* ». Elle a néanmoins nécessité certains remaniements dans l'organisation interne du Conseil d'État afin de satisfaire aux exigences d'impartialité et de bonne justice.

Voyons tout d'abord quelle est cette fonction consultative, en quoi consiste-t-elle, avant de nous intéresser à ces évolutions subséquentes.

- La fonction consultative du Conseil d'État :

Cette fonction attribuée de manière générale dès la naissance du Conseil d'État **se manifeste aujourd'hui de différentes façons**. Précisons que le fait de doter, à sa création, le Conseil d'État d'une fonction consultative semble aller de soi dès lors que le Conseil d'État est en quelque sorte conçu comme l'héritier du Conseil du roi. L'activité consultative du CE reste très importante, sinon la plus importante.

- **Avis contentieux** : depuis 1987, TA et CAA peuvent transmettre au CE une affaire soulevant une **question de droit nouvelle** présentant une **difficulté sérieuse susceptible de se poser dans de nombreux litiges** (L113-1 CJA). Sursis à statuer, réponse en 3 mois. Publicité de l'avis à la discrétion du CE. **Attention à ne pas confondre avec l'avis consultatif !**
- **Avis consultatif** : l'autre manifestation de la fonction consultative du Conseil d'État est celle existant depuis sa création : **le conseil d'État, comme son nom l'indique, est le conseiller de l'État. Il intervient ainsi pour conseiller le gouvernement**. Comment ?

Consultation obligatoire :

- projets de lois (art. 34 C°)
- projets d'ordonnances (art. 38 C°)

- décrets modifiant une loi antérieure à 1958 (art. 37 C°)
- pour les décrets en CE
- depuis révision constitutionnelle de 1992 le Conseil d'État est saisi de tous les projets d'acte communautaire
- il est également obligatoirement consulté sur un certain nombre de décisions touchant à des questions individuelles

L'exécutif peut toujours saisir le CE sur un projet de texte ou requérir un avis sur une difficulté administrative. Et ce notamment depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 permettant la saisine pour avis du Conseil d'État par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Bien que dans la plupart des cas, sauf lorsque le législateur impose un avis conforme, ces avis ne soient pas obligatoires, l'influence exercée ainsi par le Conseil est très forte.

Mais on le voit bien ici, il peut arriver que le Conseil d'État ait à juger au contentieux d'un texte ou d'une disposition pour laquelle il aurait participé à l'élaboration. C'est sur ce point, problématique en matière d'impartialité notamment, que le Conseil d'État a subi certaines évolutions.

- Les évolutions du Conseil d'État :

Du fait de cette dualité fonctionnelle du Conseil d'État, celui-ci a subi au cours du XXème siècle un certain nombre de lifting : **notamment une séparation des fonctions administratives et contentieuses au sein du Conseil d'État en les confiant à des formations distinctes.**

Parfaitement intégrée au paysage juridictionnel français, la juridiction administrative n'est pas pour autant à l'abri de toutes **critiques**. Ex : **le Conseil du Gouvernement**

Il ne s'agit pas d'un organe soumis au Gouvernement. Il exprime la voix du droit, qui rend des conclusions argumentées, présente l'état du droit, rappelle les règles applicables et la jurisprudence et **propose une solution à la juridiction, avis personnel qui ne lie pas la juridiction.**

Connaissez-vous la saga jurisprudentielle ayant mis fin aux fonctions du Commissaire du Gouvernement et créant le « Rapporteur public » ?

- Création par l'*Ordonnance du 12 mars 1831*,
- Son rôle est rappelé par **CE 1957 Gervaise** : il **expose les questions** à juger au regard de chaque recours contentieux et **fait connaître son appréciation**, en formulant ses conclusions en toute **indépendance**. Son appréciation doit être impartiale et formulée selon sa conscience.
- Sa fonction est toutefois critiquée surtout par la CEDH au nom de la théorie des apparences et du principe d'impartialité. L'arrêt de la **CEDH 31 mars 1998 Sliman Kaïd** égratigne le rôle du ministre public devant la Cass quant à sa présence au délibéré notamment.
- CE répond par anticipation : **CE 1998 Esclatine** dans lequel il explique le rôle du CDG.
- **CEDH 2001 KRESS c/ France**. La CEDH critique une nouvelle fois sa fonction au nom de la théorie des apparences et de l'absence de possibilité de réponse sur le fondement du principe de l'égalité des armes.
- En réponse le CE donne un statut à la note en délibéré (par **CE 2002 Leniau**). De plus, **Décret 19 décembre 2005** : « le CDG assiste au délibéré, il n'y prend pas part ».
- La CEDH réitère sa critique : **CEDH Gde Chb 2006 MARTINI c/ France**.
- **Décret 1^{er} août 2006**, le CDG n'assiste plus au délibéré devant TA et CAA. Au CE : sauf demande contraire d'une partie, il y assiste mais n'y prend pas part.
- Pour mettre fin aux critiques liées à la théorie des apparences, sans plus égratigner l'institution, modification du nom : **Décret 7 janvier 2009**. Le rapporteur public fait disparaître le Commissaire du Gouvernement.
- **CEDH 15 septembre 2009 Yvonne Etienne c/ France** : La CEDH valide le nouveau système qui institue le rapporteur public et efface le CDG.
- **Décret 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative** : ce décret détermine les matières dans lesquelles le rapporteur public **peut être dispensé, sur sa proposition**, de prononcer ses conclusions à l'audience. Sont concernés les contentieux du permis de conduire ; du refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ; de la naturalisation ; de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions ; de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel au sens de l'article 1496 du code général des impôts ainsi que de la contribution à l'audiovisuel public ; de l'aide personnalisée au logement et, enfin, de la carte de stationnement pour personne handicapée. **Par ailleurs, ce décret généralise l'expérimentation permettant aux parties de présenter en dernier leurs observations orales.**