

Partie préliminaire

Les fondamentaux

Afin d'aborder efficacement la présentation des institutions administratives françaises, plusieurs éléments de définition doivent être formulés.

Sur la matière tout d'abord, **il paraît important d'en déterminer le champ** (qu'entend-on par « institutions administratives » ?) **et de la situer au sein des diverses branches du droit français** (fiche 1).

Ensuite, dès lors qu'il s'agit de notions transversales et récurrentes lors de l'étude des institutions administratives, **il est essentiel de préciser les notions de « personne morale de droit public »** (fiche 2) **et de « centralisation, déconcentration et décentralisation »**, lesquelles traduisent divers modes d'organisation administrative (fiche 3).

Au risque d'anticiper quelque peu les développements de cette partie préliminaire, indiquons uniquement que l'étude des institutions administratives relève du droit public et qu'elle vise à analyser la manière dont les différentes personnes morales de droit public, s'appuyant tant sur des autorités administratives que sur des organes, assurent les compétences administratives qui leur sont confiées, au nom de l'intérêt des administrés. Précisons également que cette finalité – à savoir, satisfaire l'intérêt des administrés – peut prendre des voies différentes, selon le mode d'organisation administrative retenu, privilégiant l'intervention d'autorités centrales ou d'autorités territorialisées, plus proches des administrés.

Exercice

Avant de débiter! Testez-vous!

1. De quand date la Constitution actuellement en vigueur?
2. Pouvez-vous citer les présidents de la République française en remontant dans le temps jusqu'en 1958 (ils sont au nombre de 7)?
3. Pouvez-vous citer 7 premiers ministres de la V^e République?
4. Quel est le seul premier ministre à avoir été par deux fois premier ministre sous la V^e République?
5. Savez-vous si certains premiers ministres ont exercé ensuite les fonctions de président de la République?
6. Qui décide de la composition du Gouvernement (nombre de ministres, intitulé des portefeuilles ministériels)?
7. Qu'est-ce qu'un arrondissement?
8. Que signifie le sigle CADA?
9. Qu'est-ce qu'un préfet?
10. Qu'est-ce qu'un département ministériel?
11. Qu'est-ce qu'un recteur?
12. Pouvez-vous indiquer ce qu'est le Conseil d'État?
13. Pouvez-vous expliquer la différence entre la décentralisation et la déconcentration.
14. Qu'est-ce que le CESE?

Solutions:

1. *Il s'agit de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle marque l'avènement de la V^e République.*
2. *François Hollande, Nicolas Sarkozy, Jacques Chirac, François Mitterrand, Valéry Giscard d'Estaing, Georges Pompidou et Charles de Gaulle.*
3. *En remontant dans le temps: Manuel Valls, Jean-Marc Ayrault, François Fillon, Dominique de Villepin, Jean-Pierre Raffarin, Lionel Jospin, Alain Juppé...*
4. *C'est Jacques Chirac de 1974 à 1976, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, et de 1986 à 1988, sous celle de François Mitterrand.*
5. *Georges Pompidou et Jacques Chirac ont exercé les deux fonctions.*
6. *C'est le premier ministre qui propose son gouvernement au président de la République. Les textes ne fixent pas de «schéma-type».*

7. *C'est la circonscription administrative au sein de laquelle exercent les sous-préfets. Le même terme est utilisé pour les arrondissements municipaux (à Paris, Lyon et Marseille). Il ne faut pas confondre les deux.*
8. *C'est la Commission d'accès aux documents administratifs. Elle peut être saisie par toute personne qui se voit refuser l'accès à un document administratif ou qui n'obtient pas de réponse sur sa demande de communication dans le délai d'un mois pour qu'elle se prononce sur le caractère communicable (ou pas) de ce document.*
9. *C'est le représentant de l'État dans les départements et les régions. C'est également un corps de hauts fonctionnaires.*
10. *Ce sont les services administratifs centraux qui sont mis à la disposition de chaque ministre.*
11. *C'est le représentant du ministre de l'Éducation nationale dans une circonscription administrative particulière: l'académie.*
12. *Comme son nom l'indique, il est chargé de jouer un rôle de conseil juridique auprès du gouvernement. C'est avant tout la plus haute juridiction administrative en France.*
13. *Dans le cadre de la déconcentration, des agents de l'État sont répartis sur le territoire et agissent en son nom et sous son contrôle (ex. les services de la préfecture). Dans le cadre de la décentralisation, l'État transfère une partie de ses compétences à des autorités élues (ex. le maire et son conseil municipal) qui agissent au nom de l'intérêt de leurs administrés et dans le respect de la légalité.*
14. *Il s'agit du Conseil économique, social et environnemental, instance consultative de rang national.*

Fiche 1	Sur les institutions administratives...		
	<p>Objectifs Définir les institutions administratives. Situer cette discipline au sein des diverses branches du droit.</p> <p>Prérequis Aucun.</p> <p>Mots-clefs Droit public; droit administratif; droit privé; institutions privées; institutions politiques; institutions administratives.</p>		

Lorsque l'on évoque les « institutions administratives », l'on se réfère à la fois à une discipline juridique bien identifiée qui fait partie des enseignements fondamentaux des premières années d'études de droit et à une notion juridique. Les deux sont intimement liées puisque la première, en tant que discipline, vise à étudier la seconde, en tant que notion. Après avoir situé la discipline au sein des diverses branches du droit français, il conviendra de proposer une définition de la notion d'institution administrative.

1. Sur la discipline « institutions administratives »

Le droit peut être défini comme « *un ensemble de règles visant à organiser la conduite de l'homme en société et dont le respect est assuré par la puissance publique* » (v. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2014). Selon notre conception du droit, ces règles peuvent être distinguées selon qu'elles relèvent du **droit privé** ou du **droit public**.

- **Le droit privé**

Il régit essentiellement les rapports entre les personnes physiques et/ou les personnes morales de droit privé (ex. : les sociétés, les associations...). Ainsi et par exemple, un contentieux lié à des rapports de voisinage houleux (ex. : troubles anormaux de voisinage) relève du droit privé. Il en

est de même de la contestation d'une facture d'un opérateur de téléphonie mobile alors que le client considère que la facturation appliquée est abusive.

Il trouve également à s'appliquer pour les activités des personnes publiques (ex. : les communes) quand elles se comportent comme des personnes privées (par exemple, en gérant une activité industrielle et commerciale comme le transport urbain ou la distribution d'eau potable et l'assainissement des eaux usées).

Selon la nature de la relation juridique, les règles applicables sont celles du **droit civil** (ex. : droit de la famille, responsabilité...), du **droit commercial** (ex. : litige commerçant/fournisseur), du **droit du travail** (ex. : litige employeur/salarié de droit privé)...

Le **droit pénal** a par ailleurs pour objet de réprimer les comportements qui font l'objet d'une interdiction par la société. Selon sa gravité, l'infraction est qualifiée de contravention, de délit ou de crime. Le droit pénal est considéré comme un « droit mixte » dès lors que les personnes publiques et leurs agents peuvent également faire l'objet de poursuites pénales. Ainsi, un maire confiant à des « proches » la réalisation de travaux municipaux sans respecter les règles protectrices des marchés publics encourt des poursuites pour délit de favoritisme. Un fonctionnaire peut faire l'objet de poursuites pénales pour harcèlement moral ou sexuel, un tel comportement relevant tant du cadre disciplinaire – faute disciplinaire – que du cadre répressif – délit pénal – (Voir, L. Derboulles, *L'essentiel du droit de la fonction publique*, Ellipses, 2013).

- **Le droit public**

Il régit la Constitution, l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques (ex. : les pouvoirs du Parlement) **ainsi que les rapports entre la puissance publique et les particuliers** (ex. : les conditions d'octroi d'une autorisation de construire).

Les principales branches du droit public sont le droit constitutionnel, le droit administratif, les finances publiques et le droit international public.

Le droit constitutionnel fixe les grandes règles de l'organisation de la vie en société. À ce titre, il définit les relations entre les individus (ex. : principe d'égalité). Il organise les rapports entre les gouvernants et les gouvernés (ex. : droit de vote et d'éligibilité). Il régit les relations entre les pouvoirs qui constituent l'État (législatif/exécutif/judiciaire).

Le droit administratif a pour objet d'encadrer l'action de l'administration dans un État de droit. Il régit l'organisation de l'administration (autrement

dit, **les institutions administratives** sur le plan central et local) ainsi que le fonctionnement de l'administration (ex. : actes administratifs, services publics, contrôles juridictionnels et non juridictionnels, responsabilité...).

Les finances publiques déterminent le mode d'utilisation de l'ensemble des ressources de l'État et des autres acteurs publics.

Le droit international public s'intéresse aux relations entre États (ex. : par voie de traités internationaux) mais également à la place des individus dans la société internationale (ex. : possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme lorsque l'on estime qu'un État ayant ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'en respecte pas les prescriptions et porte atteinte par son comportement aux droits et libertés qui sont garantis par ce texte, comme le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le droit à un procès équitable, la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit au respect de la vie familiale...).

Pour conclure, l'on peut dès lors indiquer que **l'étude des « institutions administratives » est une discipline qui relève du droit public et qui s'inscrit comme une branche dérivée du droit administratif.**

2. Sur la notion d'institution administrative

- **Une « institution »**

Le terme « institution » renvoie à des réalités variées. Par exemple, le mariage est une institution, non au sens religieux dans une République laïque, mais au regard de la situation qu'il crée vis-à-vis des tiers et de la société tout entière. Dans un tout autre registre, tant le Parlement que la commune ont pareillement la qualité d'institution. **Le dénominateur commun entre ces institutions est qu'elles sont toutes issues d'une manifestation créatrice et organisatrice de la volonté humaine.** Elles ont en ce sens été « instituées » par les hommes.

La doctrine juridique identifie en leur sein « **les institutions-organes** », c'est-à-dire « *des organismes dont le statut et le fonctionnement sont régis par le droit* » (v. *Lexique de termes juridiques*, Dalloz, 2014). Pour ne reprendre que les exemples précités, le Parlement et la commune appartiennent à cette catégorie. Le mariage quant à lui peut être présenté comme une « institution-mécanisme », c'est-à-dire « *un faisceau de règles régissant une situation juridique donnée* ». Parmi les institutions-organes, toutes ne sont cependant pas des institutions administratives.

- **Une institution « administrative »**

Les institutions-organes peuvent être classées sommairement au regard de leur nature et, pour l'essentiel, de leur objet.

Les institutions privées sont des personnes morales (v. fiche 2), à l'image des sociétés ou des associations, qui **relèvent, s'agissant de leur organisation et de leur fonctionnement, des règles du droit commun** (ex. : droit civil, droit du travail, droit commercial...). Elles **poursuivent un but d'ordre privé** (ex. : assurer la prospérité économique d'une entreprise).

Il convient de préciser que de telles institutions privées peuvent parfois gérer des activités administratives, sous le contrôle de personnes publiques. Tel est le cas des caisses primaires d'assurance maladie ou des fédérations sportives, personnes privées habilitées à gérer le service public de l'Assurance maladie ou du sport, sous le contrôle de l'autorité administrative de tutelle. Il en est de même lorsque, dans le cadre d'une délégation de service public, une personne privée se voit confier par contrat la responsabilité de gérer une activité de service public et qu'elle est rémunérée sur cette activité (ex. : délégations dans le domaine des transports urbains, des services d'eau et d'assainissement, des déchets ménagers, des cantines scolaires...). Ces institutions privées, malgré leur contribution à une activité administrative, ne seront pas étudiées dans cet ouvrage consacré aux institutions administratives au sens strict.

Les institutions politiques sont régies par le droit public, comme les institutions administratives, mais leur champ d'intervention ne se situe pas sur le même plan. Elles **sont en effet relatives au gouvernement d'un État** et elles découlent donc de notre organisation constitutionnelle. Ainsi, l'étude des institutions politiques françaises suppose une bonne connaissance des pouvoirs publics constitutionnels (ex. : président de la République, Gouvernement, Parlement) et des relations qu'ils entretiennent, ainsi que des moyens de contrôle (ex. : Conseil constitutionnel) ou de pression (ex. : partis politiques) sur le pouvoir politique.

S'agissant enfin des **institutions administratives**, elles peuvent être définies comme **l'ensemble des structures organisées mises en place dans la société pour la gestion des affaires administratives** (ex. : les collectivités territoriales, les préfetures ou les établissements publics). Il convient ici de préciser que, selon les mots du doyen Georges Vedel, l'administration se définit alors comme *« l'ensemble des activités qui, sous l'autorité et le contrôle du gouvernement, tendent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des besoins d'intérêt général »*.

On le voit, le champ de l'étude des institutions administratives est particulièrement vaste car il s'agit de saisir toutes les richesses (et la complexité) du tissu administratif français, aussi bien au niveau central qu'à celui du territoire (v. H. Oberdoff et N. Kada, *Les Institutions administratives*, Sirey, 2013).

Exercice

Quelle est la discipline juridique concernée ?

1. Mon neveu est fonctionnaire. Il vient de faire l'objet d'une sanction disciplinaire en raison de retards répétés dans sa prise de poste.
2. Un de mes amis porte plainte contre son supérieur hiérarchique pour harcèlement moral.
3. Je souhaite comprendre le mode de calcul de ma taxe d'habitation.
4. Ma tante, caissière dans un supermarché, a été licenciée pour faute. Elle souhaite contester ce licenciement.
5. Je m'interroge sur la durée du mandat du président de la République.
6. Mon collègue de travail m'annonce que lui et sa femme vont divorcer.
7. Je souhaite contester le permis de construire accordé à mon voisin par le maire de ma commune.
8. Mon voisin a détruit ma haie par accident en utilisant imprudemment un puissant désherbant.

Solutions :

1. *Droit administratif et plus spécifiquement droit de la fonction publique. Les fonctionnaires ne sont en effet pas régis par le droit du travail (codifié au sein du code du travail).*
2. *Droit pénal, le harcèlement est un délit.*
3. *Finances publiques et plus spécifiquement les finances locales. La taxe d'habitation relève de la fiscalité directe locale.*
4. *Les règles applicables sont celles du droit du travail appliquées par le conseil des prud'hommes.*
5. *La réponse relève du droit constitutionnel, son mandat est aujourd'hui de 5 ans renouvelable une fois.*
6. *Droit civil et plus spécifiquement droit de la famille.*
7. *Droit administratif, pour obtenir l'annulation de cette décision.*
8. *Droit civil, pour demander des dommages-intérêts.*