

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. Pouvez-vous citer les présidents de la République française en remontant dans le temps jusqu'en 1958 (ils sont au nombre de 6)?
2. Le président de la République est-il une autorité administrative?
3. Un gouvernement est obligatoirement composé de combien de ministères?
4. Pouvez-vous citer 5 Premiers ministres de la V^e République?
5. Qu'est-ce qu'un arrondissement?
6. Que signifie le sigle CADA?
7. Qu'est-ce qu'un préfet?
8. Qu'est-ce qu'un département ministériel?
9. Qu'est-ce qu'un recteur?
10. Pouvez-vous indiquer ce qu'est le Conseil d'État?

Solutions:

1. *Nicolas Sarkozy, Jacques Chirac, François Mitterrand, Valéry Giscard d'Estaing, Georges Pompidou et Charles de Gaulle.*
2. *Oui. Il exerce notamment un important pouvoir de nomination de hauts fonctionnaires.*
3. *C'est variable selon la volonté du Premier ministre qui propose son gouvernement au président de la République. Les textes ne fixent ni minima, ni maxima.*
4. *En remontant dans le temps : François Fillon, Dominique de Villepin, Jean-Pierre Raffarin, Lionel Jospin, Alain Juppé, Édouard Balladur, Pierre Bérégovoy, Édith Cresson, Michel Rocard...*
5. *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).*
6. *C'est la Commission d'accès aux documents administratifs.*
7. *C'est le représentant de l'État dans les départements et les régions. C'est également un corps de hauts fonctionnaires.*
8. *Ce sont les services administratifs centraux qui sont mis à la disposition de chaque ministre.*
9. *C'est le représentant du ministre de l'Éducation nationale dans une circonscription administrative particulière : l'académie.*
10. *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.*

<h2 style="margin: 0;">Sur les institutions administratives...</h2>	<p style="margin: 0;">Fiche</p> <h1 style="margin: 0;">1</h1>
<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 « l'ensemble des règles régissant la vie en société et sanctionnées par la puissance publique » (cf. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz). 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...).

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).

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/fournisseurs), du **droit du travail** (ex. : litige employeur/salariés 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.

- **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 pour contester la pratique de l'accou-

chement sous X en France en argumentant qu'elle est contraire au « droit au respect de la vie familiale » garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

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* » (cf. *Lexique de termes juridiques*, Dalloz). 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 (cf. 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. L'actualité de la dernière coupe du monde de football a illustré aux yeux du grand public les liens entre la Fédération française de football (association agréée) et le ministère chargé des Sports (autorité de tutelle). 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 (cf. H. Oberdoff, *Les Institutions administratives*, Sirey, 2010).

Exercice

Quelle est la discipline juridique concernée ?

1. Mon voisin a détruit ma haie par accident en utilisant imprudemment un puissant désherbant.
2. Un de mes amis porte plainte contre son supérieur hiérarchique pour harcèlement moral.
3. Je souhaite contester le permis de construire accordé à mon voisin par le maire de ma commune.
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.

Solutions:

1. *Droit civil, pour demander des dommages-intérêts.*
2. *Droit pénal, le harcèlement est un délit.*
3. *Droit administratif, pour obtenir l'annulation de cette décision.*
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.*

Fiche 2	Les personnes morales de droit public
	<hr/> <p>Objectifs Distinguer les notions de personnalité physique et de personnalité morale. Présenter les principales catégories de personnes morales de droit public.</p> <hr/> <p>Prérequis Fiche 1; article 72 de la Constitution.</p> <hr/> <p>Mots clefs Personne physique; personne morale de droit privé; personne morale de droit public; État; collectivités territoriales; établissements publics.</p>

Dans le cadre de l'étude des institutions administratives, la notion de personne morale de droit public est centrale. Les institutions étudiées sont soit dotées de la personnalité morale (ex. : une collectivité territoriale), soit dépourvues de cette personnalité morale (ex. : un ministère) mais en tant qu'autorités ou organes administratifs, elles sont nécessairement « en lien » avec une personne morale de droit public. Dans le cas contraire, il ne s'agirait pas d'institutions « administratives ». Ainsi, les services d'un ministère relèvent bien de l'administration étatique.

1. La définition de la personnalité morale

- **Personne physique et personne morale**

Dans une société de droit, chaque individu constitue une personne physique. Les personnes physiques sont des sujets de droit, c'est-à-dire qu'elles sont titulaires de droits et d'obligations. Ainsi, une personne physique peut s'engager par contrat (du contrat de mariage au contrat d'abonnement téléphonique en passant par le contrat de travail!).

Elle peut également voir sa responsabilité mise en cause au titre de l'article 1382 du Code civil : *« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »*