

« Qu'est-ce que le droit administratif ? »

Fiche

1

Objectifs Distinguer droit public et droit privé ;
comprendre la spécificité du droit
administratif

Prérequis Aucun

Mots clefs Droit public ; droit privé ;
droit d'origine jurisprudentielle

1. La distinction entre le droit public et le droit privé

Le droit administratif est une branche du droit public. Celui-ci regroupe les éléments juridiques qui ont trait aux relations des pouvoirs publics, entre eux, ou entre ces derniers et les personnes privées – personnes physiques (particuliers) ou personnes morales (entreprises, associations, etc.).

Le droit public regroupe le droit constitutionnel et le droit administratif.

Le premier règle les relations entre les pouvoirs constitués (pouvoirs politiques, autorité judiciaire, etc.) et fixe les garanties fondamentales données aux citoyens (droits politiques, sociaux, civils, etc.).

Le second regroupe toutes les règles relatives à la création, à l'organisation des services publics, à l'action administrative, ainsi que tout ce qui a trait aux rapports de l'administration et des citoyens, usagers et administrés...

Par exemple, ressortent au droit administratif :

- l'organisation du service public hospitalier,
- le fonctionnement de celui-ci et en particulier les établissements publics de santé,
- les règles applicables en matière d'admission des patients et prise en charge de ceux-ci,
- les droits des patients (accès au dossier médical, etc.),

- les règles applicables en matière de paiement des prestations données (ex. forfait hospitalier pour la partie hôtelière et règlement des soins reçus, etc.).

C'est un droit du quotidien et un droit régulièrement pratiqué ou emprunté par un grand nombre de citoyens ou administrés.

De façon générale, « les » droits constitutionnel et administratif tirent leurs caractéristiques et originalités de leur proximité avec la « politique ».

En quelque sorte, l'État qui est le souverain et détient les moyens de la contrainte physique et de l'exécution forcée à l'égard de tous :

- se soumet au Droit,
- accepte de voir limité son pouvoir,
- admet que ses décisions et ses actes soient soumis à un juge indépendant.

Le droit privé régit, lui, les rapports entre particuliers et personnes privées dans leurs relations personnelles, civiles et commerciales (statut des personnes, relations contractuelles, extracontractuelles, responsabilité...).

2. Un droit spécifique à l'Administration

Le droit administratif est un droit propre à l'Administration.

Pendant longtemps, on a pensé que ce qui faisait sa particularité était qu'il donnait des prérogatives exorbitantes au droit commun (qu'on ne trouve pas dans le droit applicable aux personnes privées) à l'administration. Ces prérogatives se justifiaient par les buts d'intérêt général que poursuit l'administration :

- exemple : l'administration entend construire une route ; elle a la possibilité d'exproprier, sous condition d'indemnisation, le propriétaire privé du terrain nécessaire,
- exemple : l'administration, organise le service public des secours incendie ; elle peut prendre tout acte réglementaire qui lui permette de poursuivre le but d'intérêt collectif et de l'imposer, de façon unilatérale, aux citoyens.

Depuis quelques décennies, il est admis que les prérogatives jouent aussi dans un sens favorable aux usagers et citoyens. Ainsi l'administration est soumise au principe d'égalité : elle ne peut payer différemment

ses collaborateurs en les « distinguant » selon leurs origines raciales, de sexes, ou leurs pensées et croyances...

Le particularisme du droit administratif joue dans le sens d'une plus grande contrainte des usagers à qui s'imposent généralement sans discussion préalable ni accord les décisions de l'administration.

Il joue aussi dans le sens d'une plus grande contrainte de l'administration qui doit appliquer des règles et des principes la dépassant et s'imposant à tous.

3. Un droit largement jurisprudentiel

Le droit administratif est issu à la fois de lois, de règlements, de décisions individuelles mais aussi de décisions prises et adoptées par les juridictions administratives.

À la différence du Code civil, il n'existe pas un code posant l'ensemble des principes applicables à la matière. C'est le plus souvent le juge administratif, entendu au sens large du terme (Conseil d'État, cours administratives d'appel ou tribunaux administratifs ou juridictions spécialisées comme les juridictions financières) qui vont poser les principes applicables.

Un exemple aidera à mieux comprendre le sens de ce propos.

S'agissant des personnes privées, le principe de leur responsabilité est posé en droit civil par les articles 1382 et suivants du Code civil.

En droit administratif, c'est le juge qui a posé le principe dans un arrêt considéré, à juste titre, comme un grand arrêt de la jurisprudence administrative :

Tribunal des conflits, 08.02.1873, Arrêt BLANCO

Extrait : « *Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; Qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés* » (pour l'application actuelle des règles de la responsabilité cf. fiches 22 à 25).

Le juge a ainsi posé un grand nombre de principes juridiques.

Pour résumer ce qui vient d'être exposé, le droit administratif apparaît comme :

- un droit relevant du droit public,
- un droit autonome par rapport aux autres branches ou domaines du Droit,
- enfin un droit largement « inventé » au sens de découvert par le juge administratif qui alors se réfère aux principes politiques et sociaux du temps, aux précédents existants (législations antérieures allant dans le même sens, affaires jugées de façon comparable...) et à la volonté de trouver une solution en équité aux questions qui lui sont posées.

Les sources du droit administratif/ la hiérarchie des normes (1)		Fiche 2
Objectif	Connaître les principales sources du droit administratif et la façon dont elles s'appliquent	
Prérequis	Lire les articles de la Constitution figurant dans la partie « textes »	
Mots clefs	Constitution, traités et accords internationaux, loi, règlements administratifs, principes généraux du Droit	

L'administration doit respecter le principe de légalité et se conformer à la hiérarchie des normes.

1. Le principe de légalité et le principe de hiérarchie des normes

L'État et l'administration qui en dépend ont non seulement le droit d'édicter des règles juridiques mais aussi l'obligation de les respecter. C'est le principe de légalité.

Chaque catégorie de norme a une valeur différente des autres catégories. C'est le principe de hiérarchie des normes. La valeur de chaque catégorie de norme dépend pour une large part de la place et du rôle de son auteur.

Le constituant (peuple ou assemblée spécialement désignée à cet effet), qui établit la Constitution, se voit reconnaître un pouvoir plus grand que celui du législateur habituel.

Le parlement, parce qu'il est l'émanation du peuple, a une autorité supérieure à celle du gouvernement qui tient théoriquement son pouvoir du président ou des députés et sénateurs.

Le président et le gouvernement ont un pouvoir plus large que celui de l'administration qui leur est subordonnée : ministres, préfets, autorités

administratives diverses aux pouvoirs plus limités. À cette hiérarchie des autorités compétentes va correspondre une hiérarchie des normes qu'elles édictent.

S'imposent donc à l'administration d'abord la Constitution, puis les textes internationaux, puis les lois, puis les règlements administratifs qui eux-mêmes suivent un ordre décroissant (décrets, arrêtés, décisions administratives individuelles...).

2. Les composantes de la hiérarchie des normes

• La Constitution française du 4 octobre 1958

C'est la loi fondamentale de l'État. Elle organise les pouvoirs publics et leurs rapports. Elle comporte des dispositions relatives aux libertés publiques et individuelles.

Plusieurs articles intéressent directement le droit administratif. Ainsi l'article 13 détermine les pouvoirs du président de la République et l'article 21 ceux du Premier ministre.

L'article 37 de la Constitution indique, lui, que « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.* »

Aux articles de la Constitution s'ajoutent divers textes qu'elle cite et qui acquièrent par ce rattachement une valeur juridique supérieure à celle des autres normes.

Ainsi la Constitution comporte un préambule qui renvoie à la Déclaration des droits de l'homme de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. Toutes les grandes libertés ont ainsi une valeur constitutionnelle : liberté individuelle, liberté d'aller et venir, liberté d'opinion et d'expression, liberté d'entreprendre et de commerce...

De la même façon, le préambule de la Constitution fait référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qui ont ainsi rang de principes constitutionnels comme par exemple la liberté d'association (loi de 1901), la liberté de l'enseignement (lois de 1884 et suivantes).

Enfin, le Conseil constitutionnel, en vérifiant la conformité des lois à la Constitution, peut conférer à certains principes une valeur constitutionnelle : principe de continuité des services publics ou principe du droit de grève...

• Les traités et accords internationaux

C'est la Constitution qui confère aux traités et accords internationaux une place prééminente juste derrière elle. Son article 55 dispose que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie (États, organisations internationales, etc.).

Ce sont non seulement les traités qui s'imposent sur la loi mais aussi parfois le droit dérivé c'est-à-dire le droit édicté par les organismes internationaux créés par les traités internationaux. Il en est aussi ainsi du droit européen. Ainsi les règlements, directives et décisions européennes s'imposent en droit interne.

Les règlements européens s'appliquent directement dans le droit des États européens et sont entièrement obligatoires. Les directives européennes imposent aux États des objectifs à atteindre. La non-transposition d'une directive en droit national peut engager la responsabilité de l'État défaillant. Un individu qui a souffert de l'absence d'effets en cas de non-transposition peut demander réparation à l'État. Les décisions européennes s'adressent à une personne en particulier : individu, entreprise, État membre. Elles sont obligatoires dans tous leurs éléments à l'égard de ceux à qui elles s'adressent.

Il en résulte que les règlements administratifs qui ne respectent pas un texte international sont censurés par le juge administratif.

Cas pratique

Une directive européenne fait obligation aux États membres de l'Union européenne d'interdire à la vente les « MP3 » dont le volume sonore est supérieur à 30 décibels à compter du 1^{er} avril 2012. Le ministre français du Commerce estime, lui, que cela peut être une bonne opportunité pour les fabricants français et les autorise par un règlement en date du 1^{er} octobre 2012 à fabriquer et vendre des matériels aux capacités sonores jusqu'à 2 fois supérieures aux normes européennes. En a-t-il le droit ?

***Réponse :** La directive européenne est obligatoire dans son objectif c'est-à-dire le niveau de bruit autorisé. L'État français a disposé d'un délai pour le mettre en œuvre et l'atteindre. S'il prend, notamment après le terme prévu, un règlement administratif dont les dispositions fixent un niveau sonore supérieur donc contraire à celui imposé par la directive européenne, il contrevient à celle-ci et ne respecte pas alors le principe de légalité et la hiérarchie des normes.*

Les sources du droit administratif/ la hiérarchie des normes (2)		Fiche 3
Objectif	Connaître les principales sources de droit administratif et la façon dont leur application respecte la hiérarchie des normes	
Prérequis	Fiches précédentes	
Mots clefs	Loi ; règlements administratifs ; principes généraux du Droit	

En « dessous » de la Constitution et des traités internationaux, se trouve la loi.

1. La loi

De façon générale, la loi est l'acte délibéré par le Parlement et promulgué par le président de la République dans le domaine qui lui est fixé par la Constitution.

De façon particulière, plusieurs types de loi existent :

- les lois référendaires adoptées par le peuple (articles 11 et 89 de la Constitution),
- les lois organiques qui mettent en œuvre la Constitution en matière d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics,
- les lois ordinaires qui obéissent aux formes, procédures et domaines habituels de la loi,
- les lois de finances qui fixent, modifient ou contrôlent l'exécution du budget de l'État,
- les lois de financement de la Sécurité sociale qui déterminent les conditions générales de l'équilibre de la Sécurité sociale.

En dessous de la loi, figurent les règlements.

2. Les règlements

Les règlements sont les actes du pouvoir exécutif d'État ou des organes dirigeants des collectivités territoriales ou des établissements publics. Ils ont un caractère général et impersonnel (par opposition aux actes individuels).

Ils sont pris sous la forme de décrets (président de la République et Premier ministre) ou d'arrêtés (ministres, préfets, exécutifs territoriaux – présidents des régions, des départements, maires des communes).

Les décrets peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental (loi constitutionnelle du 28 mars 2003).

Parallèlement aux règlements qui ont une valeur « infra-législative », le juge administratif a dégagé des principes généraux du droit qui ont une valeur infra-législative (en dessous de la loi) mais supra-décrétale (au-dessus des décrets).

3. Les principes généraux, source non écrite du droit administratif

Historiquement, le pouvoir exécutif ne pouvait prendre que des textes réglementaires qui appliquaient la loi. On disait qu'il s'agissait d'un pouvoir réglementaire dérivé.

Depuis la Constitution de 1958, le pouvoir réglementaire a un domaine propre fixé par l'article 37 de la Constitution. À ce titre, ce pouvoir a pu apparaître l'égal du pouvoir législatif.

À la différence de la loi qui ne peut actuellement pas être contestée une fois qu'elle est promulguée (la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pose le principe selon lequel à l'occasion d'une instance devant une juridiction la question de la constitutionnalité d'une loi promulguée pourra être examinée par le Conseil constitutionnel ; son application nécessitera une loi organique), les décrets sont toujours contestables devant les juridictions administratives.

À ce titre, on s'est posé la question de savoir à quoi ils allaient pouvoir être « comparés » s'ils n'appliquaient pas une loi.

Le Conseil d'État utilise ces principes généraux à partir desquels il vérifie la conformité desdits décrets.

Ces principes existent sans textes (ils ne sont pas écrits !) mais sont conformes à l'état de notre civilisation : ils sont constamment appliqués ;

ils sont des références implicites qui expriment une façon de faire et une norme de comportement dont le non-respect peut être sanctionné.

On peut citer comme principes généraux du Droit, l'égalité des sexes, l'égalité d'accès aux emplois publics, le droit des étrangers à mener une vie familiale normale...

Par ces principes, le juge administratif est en mesure d'imposer une certaine éthique à l'administration.

Cas pratique

Le Conseil d'État a identifié la publicité des débats dans un procès civil comme un principe général du droit appliqué en démocratie. Le gouvernement peut-il prendre un décret c'est-à-dire un règlement général et impersonnel pour le limiter sans restriction ?

***Réponse :** Le gouvernement peut prendre le règlement mais s'il est attaqué devant le juge administratif, son texte sera vraisemblablement annulé car il est en contradiction avec un principe général du droit dont la valeur est supérieure au texte réglementaire. Mais si c'est le Parlement qui adopte une nouvelle loi qui limite la publicité des débats, il pourra le faire car le principe général du droit reste inférieur à la loi. Dans le cas où la loi adoptée serait transmise au Conseil constitutionnel, celui-ci examinerait le texte voté pour savoir s'il est conforme à la Constitution.*

Révisions – Fiches 1, 2 et 3 – QCM

(plusieurs bonnes réponses sont possibles par question)

1. L'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

- a) donne une compétence réglementaire au président de la République
- b) donne une compétence réglementaire au Premier ministre
- c) donne une compétence réglementaire aux deux

2. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

- a) fixe le domaine matériel de la loi
- b) détermine les matières où le Parlement est compétent
- c) définit qui vote la loi

3. L'article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

- a) détermine, par opposition à l'article 34 de la même Constitution, ce qui est du domaine des autorités réglementaires
- b) définit un pouvoir réglementaire autonome du pouvoir d'exécution de la loi
- c) fixe la liste des matières où le président de la République, le Premier ministre et les ministres pour l'État sont compétents

4. La Constitution du 4 octobre 1958 est constituée :

- a) de plusieurs articles ayant valeur constitutionnelle
- b) renvoie à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen
- c) renvoie à des principes posés par des lois antérieures

5. Les traités internationaux régulièrement ratifiés et les accords internationaux approuvés ont :

- a) une valeur égale à la Constitution
- b) une valeur supérieure à la loi
- c) une valeur supérieure aux règlements

6. Les principes généraux du Droit sont créés :

- a) par le législateur
- b) par le pouvoir réglementaire
- c) par le juge administratif

7. Les principes généraux du Droit ont une valeur :

- a) égale à la loi
- b) supérieure aux décrets
- c) inférieure aux traités

8. Les règlements sont :

- a) des actes pris par le pouvoir législatif
- b) des actes pris par le pouvoir exécutif (président de la République, Premier ministre et ministre)
- c) des actes pris par les exécutifs des collectivités locales et les établissements publics

Réponses

1 : a

2 : a, b et c

3 : a, b et c

4 : a, b et c

5 : b et c

6 : c

7 : b et c

8 : b et c