

Introduction

1. **AMBIVALENCE TERMINOLOGIQUE** — L'administration peut d'abord être définie comme la gestion des affaires publiques (Littré). C'est donc avant tout une activité, une fonction dont la nature et le contenu devront être précisés. Cette définition est en effet incomplète puisque l'activité législative et l'activité juridictionnelle intéressent aussi les affaires publiques.

Le mot administration est également employé pour désigner les organes, les structures, chargés de cette gestion des affaires publiques.

Il convient donc de préciser la notion d'administration avant de présenter les notions fondamentales nécessaires à la compréhension du système administratif français.

Section 1

La notion d'administration

Compte tenu de l'ambivalence du terme « administration », on se placera d'abord sur le terrain « fonctionnel » (à quoi sert l'administration ?) avant d'évoquer le point de vue « organique » qui, par la suite, correspondra à l'essentiel de l'étude des « institutions administratives ».

I. Le rôle de l'administration

Du point de vue fonctionnel, l'administration peut être identifiée de deux manières, par rapport à la place de l'activité administrative au sein des activités publiques, et par rapport au contenu des activités administratives.

2. **L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE ET LES AUTRES ACTIVITÉS PUBLIQUES : LA FONCTION ADMINISTRATIVE** — La fonction d'administrer se rattache au pouvoir exécutif. Ainsi Hauriou distinguait, au sein du pouvoir exécutif, deux types d'activités : « La fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public (...). La fonction gouvernementale à résoudre les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux »¹. Cette conception a le mérite de chercher à circonscrire la sphère de l'« administratif ». Elle ne doit cependant pas faire oublier que, à l'évidence, il n'y a pas de frontière précise entre la fonction administrative et la

1. *Précis de droit administratif*, 10^e éd., 1921, p. 21.

fonction gouvernementale, ce qui se manifeste en particulier par le fait que, aux niveaux supérieurs de l'État, les autorités et les instruments juridiques sont en grande partie les mêmes pour les deux fonctions.

La gestion des affaires courantes du public a une finalité, l'intérêt général, référence, objectif et mesure de toutes les activités publiques. Dans une société démocratique et laïque, ce sont les autorités issues du suffrage universel, désignées conformément à la Constitution, qui sont chargées de définir l'intérêt général, donc le sens de l'action administrative. Il est caractéristique que le but d'intérêt général soit toujours une condition de la légalité des décisions prises par les autorités administratives ¹.

3. LE CONTENU DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE : DÉCISIONS ET PRESTATIONS — Administrer, c'est d'abord produire des actes juridiques, qui peuvent, certes, être des contrats, plus ou moins semblables à ceux que passent entre eux les particuliers, mais qui sont surtout des décisions. De ses origines romaines et chrétiennes, l'administration a conservé l'idée que l'exercice de l'autorité est nécessaire pour imposer à tous la recherche de l'intérêt commun, de l'intérêt général. Administrer consiste donc à produire des normes (réglementation d'application des lois, réglementation autonome de l'article 37 de la Constitution, réglementation interne nécessaire au bon fonctionnement de l'institution), ainsi que d'innombrables décisions, individuelles ou collectives, en vue d'assurer l'exécution de la volonté générale et, plus généralement, le bon fonctionnement de l'ordre social.

L'activité administrative consiste aussi à fournir des prestations d'utilité collective : protection des personnes et des biens (armée, police), services sociaux (santé, enseignement, culture), services économiques et financiers (monnaie, énergie, transports, etc.). Cet aspect de la fonction administrative est plus ou moins développé selon les conceptions politiques et philosophiques dominantes, tantôt libérales (hostiles à la publicisation des services d'utilité collective), tantôt socialistes (favorables à l'extension du secteur public). En France, il s'est d'abord beaucoup développé depuis un siècle, dans des conditions parfois contestées : c'est la critique de l'État-providence.

Cette distinction entre production de décisions et production de services a une grande importance dans l'étude du droit administratif ². Sa portée ne doit cependant pas être exagérée : produire des décisions d'intérêt général, c'est aussi fournir un « service » à la société. De ce fait, toutes les activités administratives peuvent être qualifiées d'activités de service public.

1. Manuels et Traités de droit administratif.

2. Manuels et Traités de droit administratif.

II. La définition de l'administration

La description du rôle de l'administration permet de définir la notion matérielle (ou fonctionnelle) d'administration, elle ne suffit pas à expliquer la notion organique (ou institutionnelle).

4. LA DÉFINITION MATÉRIELLE: LES ACTIVITÉS PUBLIQUES — Du point de vue de la fonction ou de la matière qu'il désigne, le mot « administration » vise donc « l'ensemble des activités juridiques et matérielles placées sous la responsabilité des autorités publiques et qui ont pour but la satisfaction de l'intérêt général ».

On remarquera que cette définition très générale laisse ouvertes deux questions importantes.

D'abord elle ne dresse pas la liste de ces activités. Certaines se retrouvent dans tous les systèmes administratifs (par exemple, l'administration consiste toujours à informer les autorités publiques sur les besoins collectifs à satisfaire, à préparer les mesures prises par ces autorités, puis à les exécuter). D'autres varient selon les régimes politiques et sociaux (par exemple, l'enseignement peut être intégralement public, intégralement privé ou assuré pour partie par des organismes publics et pour partie par des organismes privés).

En second lieu, la définition générale ne renseigne pas sur le régime juridique applicable à ces activités. Ce peut être celui du droit commun ou au contraire un ensemble de procédés juridiques spécifiques, dérogeant au droit commun.

C'est pourquoi certains auteurs français, comme le doyen Vedel, proposent une définition plus précise: « ensemble des activités du gouvernement et des autorités décentralisées étrangères à la conduite des relations internationales et aux rapports entre les pouvoirs publics, et s'exerçant sous un régime de puissance publique¹ ».

5. LA DÉFINITION ORGANIQUE: LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION — Du point de vue de ce qui la compose, l'administration peut être définie comme l'ensemble des moyens institutionnels, humains et matériels mis au service des activités administratives. Cette vision très générale mérite cependant d'être précisée de quatre manières.

D'abord, il s'agit de l'administration publique. Comme on le verra, des organismes privés peuvent être chargés d'activités d'intérêt général et, de ce fait, soumis d'ailleurs à certaines règles du droit administratif. La question peut être discutée de savoir s'ils font ou non partie de l'administration. Le juriste est tenté de répondre par la négative, tandis que le sociologue ne s'arrêtera guère à l'« habillage » juridique d'institutions par ailleurs très semblables.

Il faut ensuite préciser la définition parce qu'une même institution publique peut avoir tantôt des fonctions administratives, tantôt des fonctions

1. *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis », 9^e éd., 1984, Introduction.

d'une autre nature, politique (par exemple le Conseil des ministres), commerciale (par exemple les offices de HLM) ou juridictionnelle (par exemple le Conseil d'État).

Il faut encore préciser que le mot « administration » employé au singulier indéfini a un sens très vaste qui correspond à peu près à la définition proposée, tandis qu'il peut, employé autrement, désigner des organes publics divers (« les administrations de l'État »), chacun pouvant éventuellement être identifié et caractérisé (« l'administration des Finances »).

La précision s'impose, enfin, parce que, comme on le verra, certaines activités administratives peuvent être confiées à des personnes morales de droit privé (par exemple les caisses de Sécurité sociale) soumises à un contrôle plus ou moins étroit de l'État ou des collectivités territoriales, ce qui conduit à les intégrer dans l'étude organique de l'administration.

C'est donc l'ensemble des organismes publics et privés chargés de fonctions administratives qui, dans la conception française, constitue « les institutions administratives ».

Section 2

Les principes fondamentaux de l'organisation administrative

Avant d'engager la description des structures administratives françaises, certains principes de base doivent être bien compris. L'essentiel des développements qui suivent sera consacré à l'organisation publique proprement dite. Il convient donc, d'abord, de la situer par rapport à la théorie de la personnalité juridique, en faisant la part qui convient aux organismes privés chargés d'activités administratives, puis par rapport aux modalités d'aménagement technique de l'administration que sont la déconcentration et la décentralisation.

I. La personnalité juridique et l'action administrative

Les activités administratives sont confiées à des personnes physiques (ministres, chefs de service, fonctionnaires), et aussi à des personnes morales qui relèvent, du point de vue de leur statut, tantôt du droit public tantôt du droit privé. Cette complexité organique conduira à préciser la notion d'autorité administrative.

1. V. cependant, J.-B. Auby, *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse Bordeaux, 1979.

A. La personnalité juridique en droit public : les personnes publiques

Si la théorie de la personnalité morale est moins développée en droit public qu'en droit privé, c'est seulement parce que le système juridique public emprunte en grande partie au droit privé ses concepts de base en les adaptant¹.

Comme en droit privé, la personnalité morale de droit public apparaît comme une commodité technique qui permet de conférer des droits et des obligations à une entité distincte des éléments qui la composent.

1. Typologie des personnes publiques

Les personnes physiques qui relèvent du droit public peuvent être qualifiées, pour certaines d'entre elles, d'« autorités administratives », mais ne sont jamais appelées « personnes publiques ». Les « personnes publiques¹ » sont toujours des personnes morales qui, comme en droit privé, peuvent répondre à deux types de besoins.

6. GROUPEMENTS DE PERSONNES PHYSIQUES. PRINCIPES — La personnalité morale peut être conférée à un groupement d'individus qui a besoin, pour atteindre certains buts d'intérêt commun, de disposer d'un patrimoine et d'accomplir les actes de la vie juridique. C'est alors la personne morale qui est propriétaire de ce patrimoine et qui, par le truchement de personnes physiques chargées d'agir en son nom, accomplit ces actes juridiques. En droit privé, répondent à cet objectif, les sociétés, les associations et certaines institutions plus récentes comme les groupements d'intérêt économique.

En droit public, deux sortes de personnes morales correspondent à cette préoccupation, que l'on pourrait regrouper sous l'appellation générique de corporations de droit public. Malheureusement, à la différence de certaines langues étrangères (notamment l'anglais), la langue juridique française utilise peu cette expression évocatrice.

7. GROUPEMENTS DE PERSONNES PHYSIQUES. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES — Les collectivités territoriales (communes, départements, régions, territoires d'outre-mer et même, dans un sens large, l'État) se distinguent nettement des groupements de droit privé et des autres personnes publiques par deux caractères principaux. En premier lieu, elles se définissent par rapport à un territoire : la communauté des personnes physiques qui est ainsi dotée de la personnalité morale correspond à tous les individus qui habitent sur ce territoire (ou au moins ceux qui ont la nationalité française). En second lieu, elles se caractérisent par la généralité de leur fonction. Alors que les groupements privés et les autres personnes publiques ont une ou plusieurs spécialités bien définies, les collectivités territoriales ont vocation à gérer l'ensemble des besoins collectifs des habitants d'une circonscription.

1. V. *infra*, n° 16.

Cela n'empêche pas que, dans la pratique, on assiste à une certaine répartition entre ces diverses collectivités. En effet, un habitant quelconque d'une parcelle quelconque du territoire métropolitain appartient simultanément à l'État, à une région, à un département et à une commune; autrement dit, le principe traditionnel de généralité des compétences doit être combiné avec l'idée de spécialité géographique ou, si l'on veut, avec la notion d'affaires locales¹. Certaines matières seront considérées comme d'intérêt communal, d'autres comme d'intérêt départemental, d'autres enfin comme d'intérêt régional. Seul l'État a, en ce sens, une vocation vraiment générale.

Reste, bien entendu, à définir qui procède à cette répartition géographique des fonctions et selon quels critères. Dans certains États, on a recours à un critère qui se veut objectif et dont le respect peut être assuré par les tribunaux, le principe de subsidiarité, selon lequel il est interdit de confier à une collectivité plus grande ce qui peut être correctement assuré par une collectivité plus restreinte. Il y aurait ainsi des affaires qui seraient par nature d'intérêt communal et d'intérêt régional. Ce principe, dégagé par la doctrine sociale catholique, est surtout reconnu dans les pays d'influence protestante (Suisse, Pays-Bas, notamment): consacré aujourd'hui par le droit communautaire européen², il ne l'est pas formellement par le droit français, bien que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 s'en inspire³.

En pratique, le droit public français s'articule autour de trois principes: les catégories de collectivités territoriales autres que l'État (qu'on appelle souvent «collectivités locales») sont prévues par l'art. 72 de la Constitution (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer); le législateur peut seul, aux termes du même art. 72, créer «toute autre collectivité territoriale» et donc, éventuellement, en supprimer (ce fut le cas, par exemple, en 1975 pour l'édiction d'un statut particulier à la ville de Paris et surtout en 1982 pour l'érection des régions en collectivités territoriales); enfin le rapprochement des articles 72 et 34 de la Constitution montre qu'il appartient au législateur de déterminer le statut des collectivités locales, leur organisation et leurs attributions. Il faut donc analyser les dispositions légales pour savoir si une matière est d'intérêt communal, départemental ou régional. Or, depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, divers textes législatifs sont venus préciser la répartition des compétences entre les différentes collectivités locales. Cette politique ne remet pas en cause le principe de généralité de la vocation, mais elle en limite fortement les effets⁴.

1. J. Chapuisat, *La notion d'affaires locales*, thèse Paris, 1972.

2. Art. 5.2 du traité C.E. (traité de Maastricht du 7 févr. 1992).

3. J.-M. Lemoyne de Forges, «Subsidiarité et chef de file: nouvelle répartition des compétences?» in *La République décentralisée*, ss. la dir. de Y. Gaudemet et O. Gohin, éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 47.

4. V. principalement loi n° 83-8 du 7 janv. 1983, loi n° 83-663 du 22 juill. 1983 et loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

8. GROUPEMENTS DE PERSONNES PHYSIQUES. AUTRES GROUPEMENTS

— Les autres groupements de personnes physiques dotés de la personnalité publique sont les établissements publics qualifiés par certains auteurs de corporatifs, bien que cet adjectif n'ait pas de portée juridique particulière. C'est à une communauté d'intérêts qu'est conférée la personnalité juridique, ce qui se traduit en particulier par le fait que les membres de cette communauté participent à la désignation des organes dirigeants de l'établissement. Tel est le cas des chambres professionnelles (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers) et des universités.

On peut rapprocher de cette catégorie les ordres professionnels, dont la qualification statutaire n'est précisée ni par la loi ni par la jurisprudence¹ ; toutefois, ils sont aujourd'hui généralement classés parmi les organismes de droit privé, à l'instar d'institutions similaires qui sont expressément qualifiées de privées par la loi (ordre des avocats, chambre des notaires, p. ex.), et non plus parmi les personnes publiques.

9. GROUPEMENTS DE PERSONNES MORALES — Comme le droit privé, où les associations et les sociétés peuvent réunir des personnes morales entre elles, le droit public connaît des groupements de personnes morales (ou parfois des groupements réunissant à la fois des personnes physiques et des personnes morales).

Les établissements publics territoriaux fédératifs regroupent des collectivités territoriales. Ils sont chargés de gérer des affaires d'intérêt commun à plusieurs collectivités locales. Ce sont en particulier les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.), c'est-à-dire aujourd'hui essentiellement les communautés de communes et les communautés d'agglomérations².

Les groupements d'intérêt public (G.I.P.) trouvent leur origine dans une loi du 15 juillet 1982 relative à la recherche. Equivalents publics des groupements d'intérêt économique, ces nouvelles institutions, dont diverses lois ont étendu le domaine d'application à de nombreux secteurs économiques et sociaux, permettent de gérer des affaires d'intérêt commun à des personnes publiques et à des personnes privées (le plus souvent des personnes morales) ou de faire coopérer entre elles des personnes publiques, en vue de la gestion d'un service public³.

Les groupements de coopération sanitaire (G.C.S.) constituent une catégorie nouvelle de personnes morales créée par l'ordonnance hospitalière du 24 avril 1996 pour faciliter la coopération des acteurs du système de santé, et en premier lieu des hôpitaux et des cliniques. Ils présentent une singularité en ce que, selon leur composition et, subsidiairement, le choix de leurs fondateurs, ils peuvent être tantôt des personnes publiques, tantôt des personnes privées⁴.

1. C.E. 2 avr. 1943, *Bouguen*, G.A.J.A. n° 56, pour l'Ordre des médecins.

2. V. *infra*, n° 78.

3. Ils se distinguent des établissements publics essentiellement en ce qu'ils sont créés par une convention et non par une décision unilatérale.

4. B. Jorion, *Les G.I.P. : un instrument de gestion du service public administratif*, A.J.D.A., 2004, p. 305.

10. CARACTÈRE COMMUN: LA SPÉCIALITÉ FONCTIONNELLE — Tous ces groupements, de personnes physiques ou de personnes morales, ont une spécialité fonctionnelle analogue à celle qui caractérise les personnes privées. Ceci les différencie de l'État et des collectivités territoriales qui ont traditionnellement une vocation générale.

Toutefois, l'importance de ce principe de spécialité fonctionnelle tend à s'atténuer, pour deux raisons. La première est que cette spécialité est parfois très large et correspond aux mêmes missions que celles des collectivités territoriales (par exemple pour les communautés urbaines). Certains de ces groupements ont d'ailleurs une assise territoriale précise (tous les groupements de collectivités locales, certains G.I.P.), même si l'on considère habituellement que ce n'est pas un élément de leur définition. La seconde raison est que, depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la tendance est à spécialiser les collectivités territoriales¹. Ainsi en particulier, la frontière entre « collectivités territoriales » et « établissements publics » n'est pas parfaitement rigoureuse.

11. PATRIMOINES PUBLICS ÉRIGÉS EN PERSONNES MORALES — Comme en droit privé, il est possible de conférer la personnalité juridique à un patrimoine affecté à un certain objet. En droit privé cette idée correspond à l'institution des fondations (peu développées en droit français et d'ailleurs placées sous le contrôle de l'administration). En droit public, elle justifie l'existence de l'immense majorité des établissements publics. Traditionnellement, en effet, l'établissement public est défini comme un ensemble de moyens dotés de la personnalité morale de droit public et affecté à un service public spécialisé. Dans le droit administratif classique on définissait d'ailleurs l'établissement public, par opposition aux services gérés par les collectivités territoriales, comme tout service public personnalisé. L'institution de l'établissement public peut correspondre à des besoins et à des préoccupations très variés.

Parmi ces établissements publics, il faut mentionner spécialement ceux qui sont, en outre, des entreprises publiques, c'est-à-dire des entreprises industrielles ou commerciales dont le capital est entièrement public et que l'autorité compétente a décidé de constituer sous la forme d'établissements publics (alors qu'elle aurait pu choisir un autre statut, puisque certaines entreprises publiques sont des sociétés de droit privé mais à capital entièrement ou principalement public), comme par exemple EDF avant 2005 ou, depuis 1983, la SNCF.

Tous les établissements publics évoqués ici, et sur lesquels on reviendra dans le chapitre qui leur sera spécialement consacré (lycées, hôpitaux, musées, etc.) ont une spécialité fonctionnelle plus ou moins précisément définie et sont rattachés à l'État ou à une collectivité territoriale².

2. La portée de la notion de personne publique

La distinction personnes morales de droit privé - personnes publiques

1. V. *infra*, n° 66 et s.

2. V. *infra*, n° 142.