

Note / 20	Correcteur



Sujet : Le contrôle de l'administration

5 « Juger l'administration c'est encore administrer » affirmait
 Menrion de Pansey dans *L'autorité judiciaire en France* (1818).
 De fait, depuis la Révolution, la justice française occupe une
 place particulière dans le système institutionnel français, certain
 souvenirs de la méfiance populaire envers les parlements d'Ancien
 10 Régime. Pourtant, il est indispensable que l'administration soit
 contrôlée, ne serait-ce qu'en vertu de l'article 16 de la Déclaration
 des droits de l'Homme et du citoyen qui veut que chaque citoyen
 puisse demander compte à un agent public de son administration.
 L'enjeu de la définition de la forme et des moyens de ce contrôle
 15 est donc essentiel en démocratie.

L'administration désigne l'ensemble des agents et institutions œuvrant
 pour une collectivité publique et chargés de répondre à un besoin
 d'intérêt général. D'après la Constitution du 4 octobre 1958, le
 20 gouvernement « dispose de l'administration » (article 21). Mais sa
 nature est hétérogène. On trouve au sein de l'administration divers
 ensembles : administration centrale, déconcentrée ou décentralisée et
 des agents aux profils multiples : agents de droit privé, contractuels,
 fonctionnaires.

25 Puisqu'elle dispose de prérogatives de puissance publique et doit agir
 dans l'intérêt général, l'administration doit être contrôlée. Par ce
 contrôle, c'est à dire sa surveillance, son évaluation - on entend l'obliger
 à répondre de ses actes et limiter son action. L'objectif est donc
 double : s'assurer qu'elle agit conformément aux règles auxquelles
 30 elle est soumise pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Conformément à l'adage "patere legem quem facit", l'administration

(1) Indiquer la nature du concours.

(2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.

(3) Pour les examens de langues, préciser : active, réserve, service détaché.

(4) Ne rien inscrire dans cette case.

(5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

doit en effet se soumettre aux règles qu'elle a elle-même édictées. À cette fin, l'ordre de juridiction administratif s'est progressivement distingué de l'ordre judiciaire. Par la loi du 16 fructidor an III, déjense itérative est faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration. Cet ordre administratif de juridiction, séparé par la loi du 16 et 26 août 1790, s'incarne dès le 22 frimaire an VIII par un Conseil d'Etat qui s'autonomise par la suite d'une tutelle ministérielle de justice retenue pour devenir juge délégué puis juge de plein droit (arrêt Cadot de 1889). Pourtant le contrôle de l'administration n'est pas seulement un contrôle de légalité de ses actes. D'après Montesquieu, « il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». La séparation des pouvoirs, évoquée par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 est donc un élément clé de ce contrôle de l'action de l'administration aux mains de l'exécutif. Il apparaît donc que ce terme de « contrôle » revêt une double facette juridique et institutionnelle.

Comment l'articulation des institutions françaises permet-elle d'assurer le respect par l'administration des règles auxquelles elle est soumise ?

Le contrôle de l'administration est à la fois opéré par le juge (I) et par les institutions non judiciaires qui limitent et évaluent son action (II).

I Le contrôle juridictionnel de l'administration

Le juge administratif contrôle l'action de l'administration. Il assure le respect de la légalité de ses actes (A) et peut engager la responsabilité de l'administration (B).

A) Le contrôle de légalité des actes administratifs

Le théoricien du droit Hans Kelsen hiérarchisait les normes juridiques au sein d'une « pyramide des normes » dominée par la Constitution et le droit international. Les actes de l'administration, placés aux plus bas échelons de cette hiérarchie sont par conséquent soumis aux normes supérieures, et notamment la loi. Le contrôle de leur conformité relève par essence du juge administratif (décision « Conseil de la concurrence » de 1987). C'est son domaine réservé, relatif à l'annulation et la réformation des actes administratifs. Il contrôle à la fois les conditions de légalité interne et externe des actes. Ce contrôle est opéré par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat à l'occasion d'un recours. Le recours pour excès de pouvoir est ainsi un principe général du droit (PGD) depuis 1950 (Conseil d'Etat, 1950, Dame Lamotte). Le recours peut être issu du citoyen, même à l'encontre d'un contrat administratif (CE, 2007 Tropic travaux signalisation), quand bien même il ne serait qu'un tiers lésé par celui-ci (CE, 2014 Tarn et Garonne). Depuis que le préfet n'exerce plus de tutelle sur les collectivités territoriales (1982) il exerce également un contrôle de légalité des actes de ces collectivités. Le juge peut ainsi, en cas de non conformité d'un acte, l'annuler ou le retirer, moduler ses effets (CE, 2001, AC!) ou encore indemniser les victimes.

Le juge administratif contrôle ainsi la conformité des actes à la loi, même s'il se refuse à contrôler un acte pris en application directe d'une loi. On parle d'« écran législatif » (CE, 1936 Arrighi). Cet écran peut être jugé « transparent » néanmoins si la loi elle-même ne contient pas de disposition de droit suffisamment précises (CE 1991 Quintin). Mais la loi n'est pas la seule référence que mobilise le juge administratif. Il accepte également de contrôler le respect des actes par rapport à la Constitution (CE, 1962, Sicard), et plus largement de l'ensemble du bloc de constitutionnalité. C'est le cas de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (CE, 1960 Ely), mais aussi du préambule de la Constitution de 1946 dont l'article 81 prévoyait expressément la valeur (CE, 1950 Dehaene) par la suite constitutionnalisée au

105 préambule de la Constitution de 1958. Il admet également en 2008 la valeur de la Charte de l'environnement de 2004 (CE 2008 Commune d'Annecy) et celle des principes fondamentaux relatifs aux lois de la République (CE 1956 Amicale des annamites de Paris).
110 Le Conseil d'Etat a également dans l'après-guerre ouvert la voie à des "Principes généraux du droit" évoqués dès 1895 (CE 1895 Games) dont la valeur est « infra-législative et supra-décretale » pour citer Chapuis. Ces principes sont valables "même en l'absence de texte" (CE 1945 Asamu) et sont aussi bien relatifs aux droits et libertés (liberté d'aller et venir, CE 1958 Abusset), au domaine social et
115 économique (vie familiale normale, CE 1978 Gisti) ou encore à la protection des administrés (droit de la défense, CE 1944 Dame veuve Trompier Gravier). Enfin, le juge administratif admet des motifs tirés du non respect du droit international (CE 1957 Dame Kirkwood) ou du droit européen (CE 1989 Al'Italia).

120 Cependant ce contrôle du juge est limité sur 2 plans. Le premier est relatif aux régimes d'exception qui permettent de déroger aux règles en vigueur en temps normal. C'est le cas notamment de la théorie des circonstances exceptionnelles qui permet, en temps
125 de guerre (CE 1918 Meyriès) ou encore de catastrophe naturelle ~~de déro~~ (CE 1983, éruption du volcan de la Soufrière) de déroger aux règles de compétence (CE 1948 Marion), de procédure (CE 1918 Meyriès), de forme (CE 1944 Anvsay) ou de forme (CE 1947 Besquain) notamment applicables. Cependant il garde un contrôle sur cette "légalité
130 modifiée" comme pour les mesures prises au titre de l'état de siège de l'article 36 (CE 1873 Chéron) ou de l'état d'urgence (CE 1985 Agostini, CE 2005 Cedric Domenjoud).

135 La 2ème limitation repose sur son refus ou son incapacité à contrôler certaines mesures. C'est le cas pour les "mesures d'ordre intérieur" suivant l'adage "de minimis non curat praetor" (CE 1918 Spire) bien que son champ se réduise progressivement, comme dans le domaine militaire (CE 1935 Hardeuin). C'est le cas aussi pour les actes de gouvernement (CE 1875 Prince Napoléon) pour lesquels il se déclare incompétent, comme pour l'usage des
140 pouvoirs de l'article 16 (1962 Rubin de Servens CE) ou la décision

Note / 20	Correcteur

1 d'engager les forces armées (CE 2000 Hégrét).

5 Le juge administratif contrôle donc le respect de la hiérarchie des normes par l'administration mais la contrôle également par l'engagement de sa responsabilité.

B) L'engagement de la responsabilité de l'administration

10 Depuis l'arrêt Blanco du 8 Février 1873, il est visible que « la responsabilité de l'administration ne peut être régie par les règles établies dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier ».

15 Le juge administratif est donc compétent pour engager la responsabilité de l'administration, contrôlant ainsi son action. Pour que la responsabilité de l'administration soit engagée il est nécessaire que le préjudice subi par une victime soit certain (CE, 1987 Legoff), anormal, spécial, qu'il porte atteinte à un intérêt légitime et qu'il soit évaluable pécuniairement, à l'image d'un dommage matériel, physique et même moral (CE, 1964 Consort Leisserand). D'autre

20 part, le juge administratif va veiller à ce qu'aucune cause n'exonère l'administration. Ce serait le cas dans l'hypothèse où le préjudice aurait été causé par un cas de force majeure (CE, 1980 Abadi), le fait d'un tiers, la faute de la victime (CE 1970 SARL S7) ou encore dans le cadre de certaines activités comme une OPEX (CE 1990 Thouax). Hors ces cas, la responsabilité

25 de l'administration peut être engagée pour faute ou même sans faute.

30 La responsabilité pour faute de l'administration tout d'abord peut être engagée par le juge administratif. La faute est présumée dans certains domaines par exemple lorsque l'administration a sous sa responsabilité un malade (CE 1960 Savelli) ou un prisonnier (CE 1976 Demidj). Cette responsabilité pour faute a d'ailleurs eu

(1) Indiquer la nature du concours.
 (2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.
 (3) Pour les examens de langues, préciser : active, réserve, service détaché.
 (4) Ne rien inscrire dans cette case.
 (5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

35
36
37
38
39
40
tendance à être facilitée par l'abandon de la nécessité d'une faute lourde dans des domaines comme les hôpitaux (CE 1997 Epoux V), le domaine fiscal (CE 1990 Bourgeois) ou encore la lutte contre les incendies (CE 1997 Commune de Hammes). Elle persiste cependant dans certains domaines comme le contrôle de l'administration (CE 1966 Caisse d'assurance de Meurthe et Moselle), de justice administrative ou d'activité matérielle de police administrative. Le juge dans son contrôle va cependant veiller à distinguer la faute personnelle de la faute de service (CE 1973 Pelletier), bien que les fautes peuvent être cumulées (CE 1974 Anquet).

45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
Enfin, la responsabilité de l'administration peut être relevée par le juge administratif quand bien même elle n'aurait pas commis de faute. Cela peut être le cas via deux conceptions : la responsabilité pour risque et la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques. La responsabilité pour risque (CE 1995 Ganes) peut notamment être relevée lorsque l'administration manipule des choses dangereuses (des explosifs - CE 1979 Renault Desrosiers, du sang - CE 1995 Nguyen), lorsqu'elle utilise des méthodes dangereuses (CE 19586 Thouzellier) ou encore quand elle expose un individu à une situation dangereuse (CE 1967 Perruche). D'autre part, la responsabilité sans faute peut être l'objet d'une rupture d'égalité devant les charges publiques (CE 1973 Couitéas).

60
61
62
63
64
65
Le contrôle juridictionnel de l'administration repose donc sur un contrôle de légalité et une possibilité d'engagement de la responsabilité de l'administration. Le contrôle non juridictionnel est cependant tout aussi essentiel.

II Le contrôle ^{non} juridictionnel de l'administration

70 L'administration se contrôle elle-même par un fonctionnement institutionnel spécifique. Il repose d'une part sur le contrôle du parlement (A) et d'autre part sur un contrôle interne (B).

75 A) Le contrôle du parlement

80 Le parlement joue un rôle essentiel en matière de contrôle de l'action de l'administration. De par la Constitution, il est chargé du contrôle de l'action du gouvernement. Or le gouvernement dispose de l'administration (article 21 de la Constitution). Ce contrôle a lieu dans l'hémicycle même puisque l'ordre du jour prévoit le contrôle de l'action du gouvernement. Les députés et sénateurs peuvent également poser des questions au gouvernement, en séance (questions orales) et en dehors (questions écrites). Les parlementaires usent également de la possibilité qu'ils ont de convoquer des agents publics pour des questions et de leur capacité à mener des commissions d'enquête et des rapports parlementaires. De plus, ils ont une capacité fondamentale de contrôle de l'administration par le vote du budget ainsi que les débats et l'adoption des lois de finances rectificatives et des lois de règlement. Comme l'expliquait Jean Bodin dans les six livres de la république (1576), « les finances sont le nerf de l'Etat ». Les contrôler implique donc à la fois de pouvoir exercer un droit de regard sur l'usage des deniers publics mais aussi de décider de leur affectation.

95 Le contrôle de l'administration par le parlement s'exerce également de manière politique par les moyens constitutionnels d'action réciproque qui sont le propre d'un régime parlementaire. Charles de Gaulle affirmait ainsi que notre régime est "à la fois présidentiel et parlementaire, à la mesure de ce que nous commandent les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère". Si le président peut ainsi dissoudre l'assemblée nationale, le pouvoir législatif via la motion de censure de l'assemblée nationale peut aboutir au renversement du gouvernement. Ce sont les dispositifs prévus à

100

105

L'article 49. Que cette motion de censure soit déclenchée lors d'un vote de confiance ou de manière spontanée (articles 49-1 et 49-2), elles traduisent la possibilité d'un contrôle politique de l'action gouvernementale via son administration. L'article 49 alinéa 3 permet par exemple d'imposer un texte législatif mais expose le gouvernement à une censure puisqu'il engage sa responsabilité sur un texte, le président quant à lui est irresponsable politiquement si ce n'est en cas de défaite aux élections ou parfois de revers politique (référendum de 1969).

110

115

L'administration est donc contrôlée par le Parlement tandis que ses dirigeants, membres du gouvernement, sont responsables devant l'Assemblée nationale. Enfin le contrôle de l'administration est l'œuvre d'institutions partie de cette administration-même.

120

B) Les administrations de contrôle.

125

130

135

140

Plusieurs institutions existent qui ont pour rôle essentiel le contrôle de l'administration. Ce sont, tout d'abord les Autorités administratives et publiques indépendantes (AAI et API). Au nombre de 12, ces institutions sont chargées d'assurer par leur expertise et leur indépendance le contrôle du bon fonctionnement et de l'efficacité des secteurs essentiels de l'activité du pays. Elles ne dépendent d'aucun ministère et certaines d'entre elles ont même le statut de personne publique. C'est le cas de nombre d'entre elles depuis 2016. Plusieurs ont pour mission de protéger les droits (contrôleur général des lieux de privation de liberté) et libertés (CNIL). C'est le rôle par excellence du défenseur des droits créé en 2008 pour regrouper le médiateur de la République, le défenseur des enfants, la HALDE et la commission de déontologie des métiers de la sécurité. Le poste, incarné par Jacques Tenbon est à présent occupé par Claire Hedon. D'autres AAI sont davantage tournées vers les secteurs économiques et commerciaux (Autorité de la concurrence, autorité des marchés financiers). Leur rôle ne se limite pas au contrôle de l'administration mais y est prépondérant.

Note / 20	Correcteur



1 Enfin, hormis les AAI et API, le contrôle interne de l'administration est assuré par des institutions de contrôle comme l'inspection générale des finances, ou, pour les armées, par les contrôleurs généraux des armées. Leur action est complétée par celle des institutions financières et économiques locales (Chambre régionale des comptes), nationales (Cour des comptes) voire même européennes (Cour européenne des comptes). Ces organismes contrôlent d'une part l'activité des comptables et ordonnateurs publics, et réalisent d'autre part des rapports sur l'usage et l'efficacité des politiques publiques. Pour finir, c'est au sein-même des administrations que le contrôle de l'administration peut exister. A titre d'exemple les fonctionnaires peuvent bénéficier du statut protecteur de lanceurs d'alerte leur permettant de signaler les comportements manifestement irréguliers dont ils sont témoins dans l'exercice de leurs fonctions et ce en dépit de leurs obligations de réserve et discrétion.

20 Le contrôle de l'administration n'est donc pas seulement l'apanage du juge mais est également assuré par de nombreuses institutions au sein même de l'administration. Il serait intéressant d'envisager cette question du contrôle de l'administration par une perspective encore plus large qui permettrait de prendre la pleine mesure de l'ensemble des acteurs, même privés, concernés comme c'est le cas par exemple en Centres de rétention administrative pour plusieurs associations (Amade notamment).

(1) Indiquer la nature du concours.

(2) Précisez le niveau : CME - CM1 - CM2 - CTE - CT1 - CT2 - CT1/VE - CAT2 - BSAT - BSTAT.

(3) Pour les examens de langues, préciser : active, réserve, service détaché.

(4) Ne rien inscrire dans cette case.

(5) Le candidat porte au numérateur le numéro d'ordre de la feuille et au dénominateur le nombre total de documents constituant sa composition (ex. : 1/3 puis 2/3 et 3/3).

35

40

45

50

55

60

65