

CHAPITRE I

Formation et évolution de la juridiction administrative

Le système administratif français est le produit des circonstances qui ont engendré à la fin de l'Ancien Régime et au début de la Révolution, une réaction contre les pratiques des parlements considérées comme abusives par l'administration royale ; la création d'un système spécial de règlement des litiges nés de l'action administrative fit l'objet d'une justification théorique qui vint étayer le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives posé par la loi des 16-24 août 1790.

Il fut admis, en sollicitant quelque peu le principe de séparation des pouvoirs, que juger l'administration c'était une autre manière d'administrer (Portalis) ; dès lors la compétence du juge judiciaire à l'égard des litiges administratifs devait nécessairement être exclue.

Aujourd'hui, l'existence de la juridiction administrative repose sur une base rationnelle : la nécessité de confier le règlement des litiges administratifs à une juridiction spécialisée.

Mais entre ces deux justifications s'est écoulée une longue période de formation de cette juridiction dont on retracera brièvement les grandes étapes avant de préciser ce que recouvre aujourd'hui l'indépendance de la juridiction administrative.

SECTION I
LES ÉTAPES DE LA CRÉATION
DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

On peut distinguer trois étapes principales dans cette période formatrice de la juridiction administrative : en 1790 c'est le système pur et simple de l'administration juge ; en l'an VIII, on voit apparaître un embryon de justice administrative qui fonctionne sur la base du principe de la justice retenue ; enfin, à partir de 1872, la justice administrative s'affirme avec la reconnaissance à son profit d'un véritable pouvoir de juger : c'est la justice déléguée.

§ 1 – L'ADMINISTRATION JUGE

Le législateur révolutionnaire a interdit à plusieurs reprises aux tribunaux ordinaires de connaître des actes de l'administration (lois des 16-24 août 1790 et décret des 7-14 octobre 1790). Il lui faut donc mettre sur pied un mécanisme de règlement des litiges administratifs ; c'est ce qu'il fait en confiant le soin de trancher ces litiges aux administrateurs eux-mêmes.

Au niveau central, c'est le roi lui-même, qui reçoit cette compétence en tant que chef de l'administration générale.

Sur le plan territorial, ce sont les directoires de département et les directoires de district qui reçoivent une compétence de même nature pour les affaires de leur ressort.

Ce système n'est d'ailleurs pas totalement nouveau car, sous l'Ancien Régime, les intendants exerçaient un certain nombre d'attributions contentieuses.

Quoi qu'il en soit ce système a mal fonctionné pour des raisons qui tiennent au contexte politique ; dans un premier temps, l'anarchie paralyse le système, puis, après 1793, ce sera l'arbitraire avec le gouvernement révolutionnaire.

§ 2 – L'AN VIII ET LA JUSTICE RETENUE

Le Consulat va procéder à une réorganisation administrative générale ; il s'est naturellement préoccupé de faire trancher les litiges administratifs dans des conditions acceptables non seulement pour l'administration, mais aussi pour les justiciables.

La constitution de l'an VIII crée un Conseil d'État ; l'article 52 de ce texte précise : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et de règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

Il faut ici également indiquer que cette création répondait à un projet qui, sous Louis XV, avait envisagé la création d'un organe collégial composé d'administrateurs spécialisés dans la préparation des textes législatifs et le règlement des litiges administratifs.

Le Consulat crée par ailleurs des conseils de préfecture chargés, sous la direction du préfet, de régler un certain nombre de litiges.

Ces organismes reçoivent ainsi une mission consultative en un double sens ; ils sont chargés de donner des avis aux administrateurs actifs à propos des affaires administratives mais aussi à propos des affaires contentieuses.

Le pouvoir de juger demeure dans les mains de l'administration, mais on voit se dessiner l'amorce d'une séparation au moins fonctionnelle, entre l'administrateur actif et l'administrateur juge.

C'est le système de la justice retenue : c'est le chef de l'État qui, au niveau national, exerce le pouvoir de juger sur proposition du Conseil d'État ; dans le département c'est le conseil de préfecture qui juge, mais, présidé par le préfet, il est composé de membres désignés au sein de l'administration préfectorale.

Ce système qui présentait la particularité de confier le soin d'examiner les litiges administratifs à des organes spécialisés distincts de l'administration active, a fait l'objet de vigoureuses critiques de la part des libéraux qui dénonçaient l'absence d'indépendance de ces organismes vis-à-vis de l'administration ; ces critiques furent particulièrement virulentes à l'encontre du Conseil d'État dont l'existence fut menacée à diverses reprises, notamment en 1814, 1830 et surtout 1871 où il fut remplacé par une commission provisoire ; c'est Duguit qui, à la fin du siècle, devait déclarer que la justice administrative participait à la nature du pouvoir qui était l'arbitraire ; ceci explique l'hostilité qui l'entourait dans les milieux libéraux ; toutefois ce courant ne devait pas l'emporter et la justice administrative allait sortir renforcée de la crise qui avait suivi l'effondrement du Second Empire.

§ 3 – LA LOI DU 24 MAI 1872 ET LA JUSTICE DÉLÉGUÉE

C'est la troisième étape de cette évolution, celle qui fait pénétrer notre système administratif dans le monde de l'État de droit caractérisé, en ce qui nous concerne, par la reconnaissance au profit du juge administratif d'un véritable pouvoir de juger : désormais le pouvoir de juger lui est délégué.

La séparation de l'administration et du juge s'impose désormais encore que, jusqu'en 1889 et l'arrêt Cadot (13 décembre 1889, GAJA. 36), il y ait eu une survivance du système antérieur avec la théorie du ministre juge en vertu de laquelle le requérant devait impérativement saisir le ministre de sa réclamation, ce dernier étant considéré comme « juge de droit commun » ; commentant cette décision Hauriou écrivait : « Le juge de droit commun doit être un tribunal dont le caractère ne soit pas équivoque. »

Dès lors, la jurisprudence fait sortir son plein et entier effet à l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 qui dispose : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour

excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives. »

La loi du 24 mai 1872 créait par ailleurs un Tribunal des conflits chargé de trancher les conflits de compétence qui pourraient s'élever entre les juridictions judiciaires et administratives, mission qui jusqu'alors relevait du Conseil d'État.

SECTION II

L'INDÉPENDANCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La justice administrative est désormais caractérisée par deux traits essentiels que l'évolution ultérieure renforcera : elle est indépendante de l'administration active, elle est également indépendante de la justice ordinaire.

§ 1 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'ADMINISTRATION ACTIVE

Elle résulte du principe de séparation de l'administration active et du juge ; condition de cette indépendance, cette séparation ne signifie cependant pas isolement du juge qui est un juge spécialisé en matière administrative.

A. La séparation du juge et de l'administration active

Cette séparation était sous la dépendance des procédés de recrutement des membres du Conseil d'État ; la constitution initiale du corps donna lieu à d'épineuses discussions ; les conseillers d'État furent initialement élus par l'assemblée, tandis que les maîtres de requêtes étaient nommés par l'exécutif ; dans les deux cas les préoccupations politiques n'étaient pas absentes ; en revanche la loi de 1872 crée l'auditorat composé de deux classes auxquelles on accède par concours ; ainsi était amorcé un processus de recrutement d'une grande partie du corps faisant principalement appel aux capacités des futurs juges-conseillers de l'État. C'est ce système de recrutement qui subsistera jusqu'à la création en 1945 de l'École nationale d'administration.

Quant aux conseils de préfecture composés d'administrateurs actifs et présidés par le préfet, il faudra attendre 1926 pour qu'une réforme de leur statut pose les bases de leur indépendance à l'égard de l'administration préfectorale.

B. La spécialisation du juge

La volonté d'assurer au juge administratif l'indépendance correspondant à la mission qui lui est confiée, s'accompagne d'une égale volonté de le voir acquérir une bonne connaissance de la vie administrative.

La justice administrative sera en effet d'autant mieux rendue et d'autant mieux acceptée par l'administration, que le juge n'en méconnaîtra pas les particularités et les exigences.

Cette familiarité du juge à l'égard des affaires administratives est obtenue par divers moyens.

Le plus important est sans doute la fonction consultative que ces juridictions exercent auprès de l'administration ; au contact des dossiers et des problèmes que traitent les administrateurs avec lesquels ils entretiennent des relations suivies, les membres de ces juridictions acquièrent ainsi une spécialisation qui leur est indispensable pour assurer le règlement des litiges nés de l'action administrative.

Mais un autre procédé joue également un rôle important ; c'est le recrutement d'une fraction des maîtres des requêtes et des conseillers d'État au sein et même en dehors de l'administration, ainsi que la possibilité pour les membres du Conseil d'État d'exercer temporairement des fonctions d'administration active.

Ces procédés mis en œuvre dès l'origine se sont maintenus, voire développés ; ils ont permis que le juge de l'administration apparaisse, au sens fort du terme, comme un véritable juge administratif, bien que certains auteurs aient posé la question de savoir s'ils ne conduisaient pas, en fait, à ce que s'instaure entre le Conseil d'État, la haute administration et le gouvernement une sorte de connivence altérant cette indépendance (O. Dupeyroux).

§ 2 – L'INDÉPENDANCE VIS-À-VIS DU JUGE JUDICIAIRE

Cette indépendance est aujourd'hui incontestable et n'est plus contestée ; née des textes révolutionnaires, elle est aujourd'hui consacrée par le Conseil constitutionnel qui voit dans le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives proclamé par la loi des 16-24 août 1790 un principe garanti par les lois fondamentales de la République. L'indépendance des deux ordres de juridictions est par ailleurs assurée par la mise sur pied par la loi de 1872 d'un mécanisme de règlement des conflits de compétence principalement destiné, d'ailleurs, à assurer la protection de la compétence administrative face à d'éventuels empiètements de la part du juge judiciaire.

L'indépendance du juge administratif se traduit aussi par le fait qu'il n'est tenu de respecter l'autorité de la chose jugée par le juge judiciaire qu'en ce qui concerne les énonciations de fait contenues dans ses décisions ; en revanche il n'est pas lié par l'appréciation de ces faits à laquelle se livre le juge judiciaire, pas plus que par la qualification juridique qu'il en donne.

Mais il faut aussi insister sur le fait que cette indépendance ne signifie pas non plus ici ignorance ; le juge administratif n'ignore pas le droit privé et l'application qui en est faite par le juge judiciaire et il peut parfaitement s'y référer même s'il ne le fait pas explicitement ; de la même façon le juge judiciaire fait parfois application de la jurisprudence administrative comme ce fut le cas dans l'affaire *Giry* où il appliqua la jurisprudence administrative relative à la responsabilité sans faute, pour assurer la réparation du dommage subi par un collaborateur du service public de la justice (Cassat. Civ. 23/11/1956, GAJA. 503).