

Séance n° 1 et 2 :
Introduction
-
Naissance du droit administratif

Sommaire de la séance n° 1

Qu'est-ce que le droit administratif ?

I. Etude des documents

A) Séance 1. Introduction au droit administratif

- **Document n° 1 :** Didier Truchet, « La place du droit administratif dans l'ensemble du droit » in Didier Truchet, Droit administratif, PUF, coll, « Thémis ».
- **Document n° 2 :** Jean-Marie Pontier, « Qu'est-ce que le droit administratif ? », AJDA 2006, p. 1937 et s.

B) Séance 2. Naissance du droit administratif

- **Document n° 1 :** Article 13 de la loi des 16-24 août 1790.
- **Document n° 2 :** Décret du 16 fructidor an III.
- **Document n° 3 :** Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat (extrait).
- **Document n° 4 :** TC, 8 février 1873, *Blanco*.

II. Correction du sujet de réflexion

- Discussion autour des plans et problématiques possibles

III. Sujet de réflexion pour la séance n° 2

- Plan détaillé avec une introduction : l'arrêt du TC Blanco du 8 février 1873

I. Etude des documents.

A) Séance 1. Introduction au droit administratif

Document n° 1 : Didier Truchet, « La place du droit administratif dans l'ensemble du droit » *in* Didier Truchet, *Droit administratif*, PUF, coll, « Thémis ».

La place du droit administratif dans l'ensemble du droit :

- **Un droit français** (situé au sein du droit français) : ensemble des règles qui s'appliquent sur le territoire national, et justiciables devant les tribunaux de la République française
- **Un sous-ensemble du droit public :**
 - Le droit public : est l'ensemble des règles juridiques relatives à l'existence, à l'organisation, au fonctionnement et aux relations de l'Etat
 - Le droit administratif est une branche du droit public qui **régit le fonctionnement de l'Etat**, lui permettant d'offrir ou d'imposer des prestations juridiques et matérielles aux citoyens.
 - VS : droit de l'existence de l'Etat (dans l'ordre international/dans l'ordre interne = droit constitutionnel)
 - Le droit administratif est aussi **composé des règles de création, d'organisation et de fonctionnement des organes de l'administration**
 - De par son appartenance au droit public, le droit administratif **se voit irriguer par des principes communs à toutes les branches du droit public** : la continuité de l'Etat, la sécurité, le respect des compétences, le respect des droits fondamentaux
- **Un droit de l'action administrative, de l'administration, de la fonction administrative.**

Qu'est ce que la fonction administrative de l'Etat ?

Les limites du champ du droit administratif se construisent avec la séparation des pouvoirs (Art. 16 de la DDHC de 1789) et la séparation des fonctions (Loi des 16 et 24 août 1790) :

- La séparation des pouvoirs : inspirée par Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748), distinction entre le pouvoir judiciaire, législatif et exécutif. La fonction administrative relève du pouvoir exécutif.
- La séparation des fonctions : séparation des autorités administratives et judiciaires. Le juge judiciaire ne peut pas intervenir dans l'activité de l'administration. Ce sont les ministres qui en avaient, à cette époque, la compétence : étaient juges et parties. Ils étaient les ministres-juges.

- <https://www.vie-publique.fr/fiches/20284-justice-administrative-origines-role-et-specificites>

En quoi consiste l'activité administrative ?

Le droit administratif contient au sein du droit public, les règles de toute origine qui s'appliquent à l'activité administrative dans sa double composante institutionnelle et matérielle :

- Droit administratif matériel : elle fournit les prestations juridiques et matérielles que les règles en vigueur permettent ou imposent à l'Etat de délivrer au public
- Droit administratif institutionnel : les prestations sont fournies par des organes particuliers qui forment l'Administration (composée de services de l'Etat, mais pas seulement, de services d'autres personnes publiques comme les collectivités territoriales, établissements publics, des personnes privées auxquelles est confiée de l'activité administrative
- Qualité de l'action administrative : Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : la bonne gouvernance, ou bonne administration est un droit des citoyens.

Droit administratif et droit privé :

Le droit administratif était, depuis l'arrêt Blanco, un droit exorbitant du droit commun (cad du droit privé). Mais cette vision serait dépassée : en effet, le droit privé et le droit administratif partagent des sources et des règles communes, et se font des emprunts réciproques.

- Des règles de droit administratif dans des instruments du droit privé : ce sont des règles de droit administratif selon le Professeur Truchet, car elles s'appliquent à l'activité administrative (exemples : prohibition de l'arbitrage que l'article 2060 fait aux personnes publiques, application du Livre du Code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence aux activités de production/distribution/services des personnes publiques, droit de grève dans le code du travail, droit de la propriété intellectuelle pour les oeuvre de l'esprit)
- Le droit privé s'applique largement à l'activité administrative :

Nous reverrons tout ceci plus en détails lors de la séance n°2, lorsque nous corrigerons le commentaire.

Présentation du texte :

- **Qui est l'auteur ?** Professeur émérite Université d'Aix-Marseille
- **Revue :** AJDA
- **Date :** 1937

Lien entre définition et champ du droit admin :

- **Raisonnement circulaire :** le champ détermine la définition, la définition détermine le champ.

Date de l'existence du droit administratif :

- Depuis deux siècles voire plus.
- L'auteur retrace les origines du droit administratif au droit seigneurial, au droit canon et non pas seulement au début de la Révolution française.

Définir le droit administratif :

- Ce n'est pas totalement le droit applicable à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique. Il faut d'abord avoir un raisonnement ontologique (définir sa raison d'être) avant de questionner son champ d'application.
- La définition oscille entre le particularisme des règles (acte administratif unilatéral et privilège du préalable) et son champ d'application (l'Administration).

Définir le droit administratif est une prise de position signifiante d'un rapport de l'administration avec l'Etat :

- La définition du droit administratif est représentative d'une conception de l'Etat.
- Difficulté à définir le droit administratif est le fait de l'histoire, il est en renouvellement permanent (il est le « *produit incessant de mouvements entre l'administration, le juge, sans oublier le législateur, et la doctrine elle-même* »).
- Le droit administratif n'est plus ce qu'il fut :
 - Il s'est opéré un **renversement** dans la conception du rôle de l'Etat, et par là-même du droit administratif : droit protecteur de l'Etat / importance des droits des administrés
 - **Le droit administratif tend à devenir un droit des citoyens.** Cela s'explique notamment par le renouveau démocratique de l'Europe et de l'UE (ex : CEDH).

Trois spécificités du droit administratif français :

- Un droit de dérogation, un droit dérogatoire : pourquoi ? Non seulement, parce que ce droit organise des prérogatives exorbitantes mais aussi, et surtout car il obéit à des « sujétions » exorbitantes déterminées par l'intérêt général (ce droit est soumis à la nécessité de poursuivre et d'organiser l'intérêt général).
- Un droit de confrontation des droits : sur une même situation donnée, le droit administratif peut se superposer à d'autres droits : les règles de droit administratifs peuvent alors absorber ces autres droits (droit de l'Union européenne) mais il peut aussi se rétracter ou prévaloir sur un autre droit .
- Un droit d'équilibre des droits : droits de l'Etat, des autres personnes morales, des citoyens, entre ces droits, le droit administratif organise la balance des intérêts (ex : mesure de police administrative pour assurer l'ordre public face à la protection des libertés fondamentales).

B) Séance n° 2 : naissance du droit administratif

Doc 1 : Article 13 de la loi des 13 et 24 août 1790

Doc 2 : Décret du 16 fructidor an III

Doc 3 : Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat

Doc 4 : TC, 8 février 1873, Blanco

Nous referons le points sur ces documents au cours des prochaines séances.

II. Corrigé des questions de réflexion

Qu'est-ce que le droit administratif ?

Sources disponibles :

- Truchet : La place du droit administratif dans l'ensemble du droit (**dispo sur l'EPI**)
- Document n° 2 : Jean-Marie Pontier, « Qu'est-ce que le droit administratif ? », AJDA 2006, p. 1937 et s.
- G. Eckert, *Droit administratif et droit civil*, in P. Gonod, F. Meleray, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 1 p. 206.
- B. Bonnet et P. Deumier (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio en droit public, droit privé*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2010.
- E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, 2012.
- J. Antippas, « L'utilisation du droit administratif en droit civil », RFDA 2014,795).
- B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Ed. Panthéon-Assas, 2003).
- P. Delvolvé, « L'actualité de la théorie des bases constitutionnelles du droit administratif », RFDA 2014-6.1211.
- « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE n°8, 1954, p. 21.
- D. Truchet, *Le droit public*, PUF, « Que sais-je ? » 4e éd. 2018.
- Florent Blanco, Simon Gilbert et Anne Jacquemet-Gauché, dir., *Autour de l'arrêt Blanco*, Dalloz, 2023.
- François Burdeau, « Droit administratif » in Denis Alland et Stéphane Rials, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, coll. « Quadrige », 2003, p. 423.
- Frédéric Rolin, « Elle s'appelait Ignacia. Un regard d'histoire sociale sur TC, 8 février 1873, Blanco », RFDA 2021, p. 413 et s.

ÉLÉMENTS DE CORRECTION

Phrase d'accroche : Vous pouvez soulever que la discussion autour de la définition du droit administratif relèverait d'une « *querelle de principe* »¹, une expression soulignant à la fois l'absence de conséquences pratiques de cette prise de position et surtout l'absence de consensus doctrinal en la matière.

Introduction.

- Contextualisation :
 - En effet, le droit administratif a connu différentes doctrines....
 - De plus, le droit administratif est le produit de l'histoire : expliquer quelques éléments phares de sa construction.
 - Pourquoi a-t-il été créé ?
- Définition des termes du sujet :
 - **Rester dans l'évidence** : puisque la définition des termes du sujet se confond, quelque peu avec le sujet en lui même/ votre développement
 - Adjectif / adverbe expression : « à premier abord », « spontanément »
 - **Définition du droit.** : ensemble de règles de conduite socialement édictée et sanctionnées qui s'imposent aux membres de la société
 - **Définition de l'administration / de l'activité administrative :**
 - Double composante : matérielle / institutionnelle
 - etc..
 - **Le sujet est de discuter d'une définition** : il faut définir le « droit administratif » dans l'introduction, tout en en soulevant l'incertitude autour de la définition que vous proposez. Dans le développement vous serez invités à montrer les enjeux de cette définition, l'implication du choix de telle ou de telle définition, et vous avez le droit d'exposer plusieurs définitions dans l'introduction, dans ce cas il faudra les critiquer dans le développement.
- Intérêt du sujet :
 - Par conséquent, donner une définition du droit administratif ne relève pas de l'évidence. S'il existe un consensus selon lequel le droit administratif est une branche du droit public qui régit l'activité de l'administration, cette définition n'est point satisfaisante car elle ne saurait expliquer l'essence du droit administratif. Or le droit administratif est une production de l'histoire faisant état du rapport de l'administration avec l'Etat. Ce rapport ayant été remodelé constamment et poursuivant ce

¹ Jean-Marie Pontier, « *Qu'est-ce que le droit administratif ?* », AJDA 2006, p. 1937 et s.

mouvement, le droit administratif est par conséquent le produit de cette évolution permanente, ne cessant ainsi de se voir modifier ses propres limites, techniques, règles et principes. Et c'est là, l'un des premiers intérêts du sujet, en effet, tenter de définir le droit administratif permet de visualiser ce rapport évolutif entre l'administration et l'Etat.

Problématique : le droit administratif peut-il se définir comme le droit de l'activité administrative ? Cette définition est-elle pertinente ?

Autres questions possibles :

- Existe-t-il une définition doctrinale du droit administratif ?
- Quels sont les enjeux pratiques sous-jacents à la définition du droit administratif ?
- Qu'est-ce qui définit le droit administratif ?

Annnonce de plan.

I - Les contours flous de l'objet du droit administratif

A) Le critère de l'activité administrative comme esquisse du champ du droit administratif

1- Qu'est-ce que l'activité administrative ?

2- Pourquoi elle semble être un critère pertinent pour dessiner les limites du champ du droit administratif ?

B) Les insuffisances du critère de l'activité administrative

1- L'application du droit privé à l'activité administrative

- des activités administratives soumises par nature au droit privé
- activités des entreprises publiques (participation au capital)
- activités de sécurité sociale

2 - Un droit des citoyens

II - Un « droit de dérogation » insufflé par des sujétions exorbitantes

A) La particularité justifiée des règles applicables à l'Administration

1 - Un droit organisant des prérogatives exorbitantes du droit commun

- Responsabilité particulière
- Acte unilatéral
- Hauriou (école de la puissance publique) VS Duguit (Ecole du Service public)

2 - Un droit soumis à des sujétions exorbitantes

B) Un indice confus au regard de la place du droit administratif dans l'ensemble du droit

1- Cette particularité paraît confuse au regard du droit public : la puissance publique est un principe irriguant l'ensemble du droit public

2 - Cette particularité est atténuée par la convergence du droit public et du droit privé