



La référence du droit en ligne



Historique de l'évolution de la juridiction administrative (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
1° étape : l'instauration du système de l'administrateur-juge.....	4
2° étape : la mise en place d'une justice retenue	5
3° étape : le passage à la justice déléguée	6
4° étape : l'abandon de la théorie du ministre-juge	7
Conclusion	8
Tableau.....	9

Introduction

La dualité de juridiction fait référence à une situation où coexistent deux ensembles hiérarchisés et autonomes de juridictions tranchant des litiges en appliquant des règles de droit différentes. Les juridictions judiciaires tranchent les litiges entre les particuliers, et les juridictions administratives règlent les litiges relatifs aux activités administratives.

La raison expliquant que le second type de litiges ne soit pas soumis aux juridictions judiciaires réside dans le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Ce principe est issu des lois des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 Fructidor An III. Ces textes interdisaient aux tribunaux judiciaires de "troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs" et "de connaître des actes d'administration de quelque espèce que ce soit". Il faut préciser que ce principe avait déjà été posé par l'Édit de Saint-Germain du 16 février 1641. Les révolutionnaires n'ont donc pas innové en la matière.

Deux types de raisons sont au fondement de ce principe. Le premier est que l'on ne veut pas confier aux tribunaux judiciaires le jugement des activités administratives en raison de l'attitude trop conservatrice des anciens Parlements de l'Ancien Régime. Ces derniers avaient, en effet, empêché les réformes. L'autre raison est que l'on considère que "juger l'Administration, c'est encore administrer". Ainsi, le fait de trancher les litiges entre l'Administration et les particuliers est considéré comme faisant partie de l'action administrative. En d'autres termes, sous l'expression "autorités administratives", l'on range, à la fois, l'action d'administrer et l'action de juger l'Administration. Il faut préciser, qu'à l'époque, la conception de l'Administration est celle d'une Administration toute puissante; elle n'est pas autant soumise au droit qu'aujourd'hui.

Il est possible à présent d'étudier les différentes étapes de l'évolution de la juridiction administrative. Cette évolution commence par l'instauration du système de l'administrateur-juge, puis par la mise en place d'une justice retenue. La fin du 19^e siècle voit la consécration de la justice déléguée et la fin de la théorie du ministre-juge.

1° étape : l'instauration du système de l'administrateur-juge

Dans la mesure où le juge judiciaire ne peut trancher les litiges administratifs, il faut bien trouver un organe pour exécuter cette mission. On décide, alors, de confier ce pouvoir à l'Administration elle-même. C'est le système de l'administrateur-juge. Les exécutifs des départements et des districts sont juges des affaires locales (lois des 7 et 11 novembre 1799). Les autres affaires relèvent de la compétence du conseil des ministres présidé par le Roi (lois des 27 avril et 15 mai 1791). Il faut noter, qu'à partir de la Constitution de l'An III, cette compétence relève de chacun des ministres.

Dans ce système, l'Administration est donc juge et partie. On ne considère pas cette situation comme contraire à la séparation des pouvoirs car le pouvoir judiciaire est entendu strictement comme le pouvoir de juger les différends entre particuliers et les poursuites pénales exercées contre eux.

2° étape : la mise en place d'une justice retenue

A partir de l'An VIII une dissociation s'opère au sein de l'Administration : se dégage de l'Administration active une Administration consultative. Ainsi, la Constitution du 22 Frimaire An VIII (1799) crée le Conseil d'Etat. Les conseils de préfectures sont créés dans chaque département par la loi du 28 Pluviose An VIII.

Ces deux conseils ont une double fonction consultative. La première mission est tout simplement de conseiller l'Administration sur les affaires administratives. Ainsi, le Conseil d'Etat rédige les projets de loi et les règlements d'administration publique. Mais, pour ce qui nous intéresse, ils interviennent aussi dans le règlement des litiges entre Administration et administrés. La procédure est simple. Les ministres sont saisis en premier ressort. Ensuite, un appel est possible devant le chef de l'Etat. C'est là qu'intervient le Conseil d'Etat. Ce dernier étudie le dossier et prépare une solution à proposer au chef de l'Etat. Mais, ce qu'il faut retenir c'est que celui qui signe la décision, qui l'endosse juridiquement c'est le chef de l'Etat. Le rôle du Conseil d'Etat est purement consultatif. C'est le système de la justice retenue.

Par ailleurs, on passe, parallèlement à la création des conseils de préfectures, de l'administrateur-juge au ministre-juge. Seuls les ministres interviennent dans le processus juridictionnel administratif.

3° étape : le passage à la justice déléguée

Le système de la justice retenue va connaître une mise en pratique pour le moins étonnante. En effet, alors que ce système laisse l'administrateur libre de prendre la décision qu'il souhaite, autrement dit de suivre ou non la solution proposée par les Administrations consultatives, il va se passer ce que le professeur Prosper Weil qualifie de "miracle". En effet, dans la pratique, l'administrateur suit la décision de l'Administration consultative. Le législateur a donc décidé d'adapter le droit au fait et de consacrer cette pratique. On passe ainsi à la justice déléguée : la loi du 24 mai 1872 donne au Conseil d'Etat le pouvoir souverain de statuer sur les litiges entre Administration et administrés; aucune approbation du chef de l'Etat n'est nécessaire. C'est à partir de ce moment que le Conseil d'Etat devient une véritable juridiction puisque c'est lui qui prend juridiquement la décision. Ce n'est donc qu'à partir de 1872 que l'on peut véritablement parler de dualité de juridiction en France.

Deux remarques doivent être faites. Dans la mesure où le Conseil d'Etat est dorénavant une véritable juridiction, des conflits de compétence peuvent naître entre lui et l'ordre judiciaire. La loi de 1872 crée donc le Tribunal des conflits pour trancher ces conflits de compétence.

Surtout, si le Conseil d'Etat juge souverainement, il ne le fait qu'en appel. En premier ressort, le ministre garde toujours sa compétence. Le système de ministre-juge se poursuit donc après le passage à la justice déléguée. Mais, cette situation va prendre fin quelques années plus tard.

4° étape : l'abandon de la théorie du ministre-juge

Puisque le Conseil d'Etat est une véritable juridiction, il apparaît absurde de passer devant le ministre en premier ressort. Le Conseil d'Etat décide donc d'abandonner la théorie du ministre-juge par l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889. Dans cette affaire, le juge administratif précise : "considérant que, du refus du maire et du conseil municipal de Marseille de faire droit à la réclamation du sieur Cadot, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître ...". Ce dernier considère donc que le ministre n'a plus à intervenir dans le règlement des litiges administratifs. Seul le Conseil d'Etat est compétent.

Il faut préciser que la théorie du ministre-juge n'était pas appliquée dans certaines matières. Avec l'arrêt Cadot, le Conseil d'Etat pose un principe général.

Conclusion

Ainsi, il est possible de faire un bref résumé. Avec la loi de 1872, la juridiction administrative est sortie de l'Administration, alors qu'avec l'arrêt Cadot, l'Administration n'intervient plus dans le processus juridictionnel administratif.

Deux autres dates marqueront, par la suite, l'ordre juridictionnel administratif. D'abord, en 1953, sont créés les tribunaux administratifs qui remplacent les anciens conseils de préfectures. Le but est de désengorger le Conseil d'Etat en faisant des tribunaux administratifs les juges de droit commun des affaires administratives. Le Conseil d'Etat ne conserve plus, en premier ressort, que des compétences d'attribution.

Enfin, la loi du 31 décembre 1987 crée les cours administratives d'appel compétentes pour les appels formés contre la plupart des jugements des tribunaux administratifs. Un pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat est possible contre les arrêts rendus par ces cours.

Notons enfin deux décisions du Conseil constitutionnel qui ont consacré constitutionnellement l'autonomie du juge administratif. Ainsi, par sa décision du 22/07/1980 sur la validation des actes administratifs, le juge constitutionnel fait de l'indépendance des juridictions administratives un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Ensuite, la décision du 23/01/1987 sur le Conseil de la concurrence constitutionnalise le recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire que l'annulation ou la réformation des décisions prises par les autorités publiques dans l'exercice de prérogatives de puissance publique relève exclusivement de la compétence du Conseil d'Etat.

Tableau

Edit de Saint-Germain 16/02/1641	Interdiction au juge judiciaire de se déclarer compétent en matière administrative	
Lois des 16 et 24 août 1790 et décret du 16 Fructidor An III	Interdiction aux tribunaux judiciaires de juger les actes de l'Administration	
	Le ministre est juge et partie	Absence de juridiction spécialisée
Constitution An VIII et loi du 28 Pluviôse An VIII : création du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture	Maintien de la théorie du ministre-juge : le ministre est compétent en premier ressort	Justice retenue : le CE <u>propose</u> au chef de l'Etat (en appel) un avis sur l'affaire
Loi du 24 mai 1872	Maintien de la théorie du ministre-juge	Passage à la justice déléguée : le CE devient une véritable juridiction et juge lui-même les litiges
CE, 13/12/1889, Cadot	Abandon de la théorie du ministre-juge : le CE juge en premier et dernier ressort	
Décret 30/09/1953		Transformation des Conseils de préfecture en Tribunaux administratifs
Loi 31/12/1987		Création des Cours administratives d'appel