

UNIVERSITÉ DE NANCY

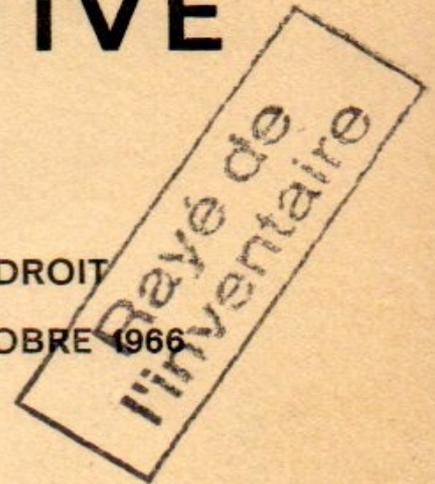
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

8299
S

L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 19 OCTOBRE 1966



PAR

Yves WEBER

Lauréat de la Faculté
Maître-Assistant à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Nancy



Membres du Jury {
Président : M. DURAND-PRINBORGNE, Professeur
Assesseur : M. JAQUET, Professeur
Assesseur : M. KOVAR, Professeur

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1968

896 D

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

§ 1. — <i>L'importance de la consultation</i>	2
A) Le nombre des organes consultatifs	3
a) Echelon central	3
b) Echelon local	4
c) Appréciation	5
B) Le développement de l'Administration consultative	5
C) La permanence de l'Administration consultative	6
§ 2. — <i>L'absence de fondement</i>	7
A) L'Ancien Régime	7
b) La Révolution et l'Empire	9
a) La Révolution	9
1. La condamnation de la représentation politique des intérêts par la fonction consultative	9
2. La condamnation de la représentation administrative des intérêts par la fonction consultative....	10
b) L'Empire	11
1. La condamnation de l'Administration consultative dans la fonction publique	11
2. La reconnaissance de l'Administration consultative à finalité technique	12
§ 3. — <i>La nécessité de la consultation</i>	13
A) L'exigence d'efficacité	14
a) La fonction consultative destinée à éclairer l'Administration	16
1. La technique juridique	16
2. Les techniques particulières	19
b) La fonction consultative destinée à assurer la coordination	21
1. La coordination interne	22
2. La coordination externe	24

B) La représentation des intérêts	25
a) La représentation des intérêts, conquête des administrés	26
1. L'accomplissement des conditions favorables....	26
— L'affirmation des groupements privés	26
— L'évolution du rôle de l'Etat	27
2. La réalisation de la représentation des intérêts par la fonction consultative	31
— La représentation administrative des intérêts..	32
— La représentation politique des intérêts	35
— L'universalité de la représentation des intérêts par la fonction consultative	37
b) La représentation des intérêts, nécessité de l'action étatique	38
1. L'analyse des conditions d'une action efficace de l'Etat dans le domaine économique et social	38
2. Le nouveau fondement de la représentation des intérêts	40
C) La garantie des droits individuels	43
a) La fonction consultative et la garantie des fonction- naires	44
1. Le fait syndical	44
2. La réalisation de l'idée de garantie dans la fonc- tion publique	45
b) La réalisation de l'idée de garantie en dehors de la fonction publique	48
1. La fonction consultative de la Commission départe- mentale des impôts	49
2. La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique	49
§ 4. — <i>L'Ambiguïté de la consultation</i>	51

PREMIÈRE PARTIE

LA TECHNIQUE DE LA CONSULTATION

TITRE 1 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONSULTATION	55
<i>Chapitre préliminaire</i> : L'INSTITUTION DE LA CONSULTATION	56
A) La prépondérance du pouvoir réglementaire	56
B) Les conditions d'exercice de la compétence régle- mentaire	58
<i>Chapitre 1</i> : L'ORGANISATION CONSULTATIVE	61
§ 1. — Les organes consultatifs	61
A) Les Conseils	62
B) Les Commissions	63
C) Les Comités	65

§ 2. — La structure interne des organes consultatifs	67
A) Les formations administratives	68
a) Rôle	68
b) Organisation	69
B) Les formations consultatives	70
a) Les formations restreintes	70
1. La Commission permanente	71
2. Les formations de travail	73
b) Les formations élargies	78
1. Rôle	78
2. Fonctionnement	80
C) Les formations auxiliaires	81
<i>Chapitre 2 : LE PERSONNEL CONSULTATIF</i>	83
Section 1 : <i>Désignation et statut</i>	84
§ 1. — Les modes de désignation	84
A) La nomination	85
a) La nomination discrétionnaire	85
b) La nomination limitée à certaines catégories....	88
1. La liberté de choix	88
2. L'absence de choix	89
3. La nomination conjointe	91
c) La nomination dans le cadre de la planification..	92
B) L'élection	94
a) Champ d'application	94
b) Réglementation	97
1. Electorat et éligibilité	97
2. Scrutin et contrôle des opérations électorales.	100
C) La désignation sur présentation	102
a) L'emploi du procédé	102
b) Les différentes techniques particulières	103
§ 2. — Le statut	106
A) Le statut personnel	106
B) Le statut disciplinaire	107
C) Le statut financier	108
Section 2 : <i>Rôle et détermination</i>	110
§ 1. — Rôle	111
A) Les membres actifs	111
a) Le président	111
b) Le rapporteur	115
B) Les membres consultés	119

§ 2. — Détermination	121
A) Les agents publics	121
B) Les administrés	130
C) Les membres polyvalents	131
<i>Chapitre 3 : L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE</i>	134
§ 1. — Le déroulement de l'activité consultative	135
A) Convocation et réunion des membres.....	135
a) La convocation	135
b) La réunion	137
B) L'ordre du jour et la séance	138
a) L'ordre du jour	138
a) La séance	140
§ 2. — L'émission de l'acte consultatif	141
A) Les délais d'élaboration	142
B) L'adoption de l'acte consultatif	143
a) La procédure classique	143
b) La procédure dans le cadre de l'économie concertée	144
C) L'acte consultatif	146
TITRE 2 : L'EXPRESSION DE LA CONSULTATION	147
<i>Chapitre 1 : LA CONSULTATION DANS SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR DE DÉCISION</i>	148
Section 1 : <i>Les rapports entre la consultation et le pouvoir de décision</i>	148
§ 1 : Les types de consultation	148
A) Le contenu de la compétence consultative	148
a) L'étendue de la compétence	148
b) Fonction consultative et fonctions auxiliaires du pouvoir de décision	151
B) Le déclenchement de la compétence consultative....	156
C) La durée de la compétence consultative	160
§ 2. — Les types de décision	162
§ 3. — Les types de rapport	163
A) L'articulation de la consultation sur la décision....	164
B) Les procédures complexes	166

Section 2 : <i>La mise en œuvre des différents rapports</i>	166
§ 1. — La consultation dans l'élaboration de la planification.	166
A) L'intervention de la fonction consultative au niveau de la conception	168
a) La fonction consultative à finalité technique : le Commissariat général du Plan	168
b) La fonction consultative à finalité de représentation des intéressés : les Commissions de modernisation	171
B) L'intervention de la fonction consultative une fois la décision conçue et élaborée	172
a) La fonction consultative à l'échelon national....	173
b) La fonction consultative au niveau régional	174
§ 2. — La fonction consultative dans la politique d'urbanisme	178
A) L'Administration consultative en matière d'urbanisme	178
B) La fonction consultative dans l'élaboration des plans d'urbanisme	180
§ 3. — Le déroulement des procédures complexes	181
 <i>Chapitre 2 : LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA CONSULTATION</i>	 185
Section 1 : <i>La présentation contentieuse et la nature de l'acte consultatif</i>	185
§ 1. — La spécificité du contentieux de l'acte consultatif....	185
§ 2. — Les conséquences de la présentation contentieuse...	186
A) La présentation de l'acte consultatif	186
B) La nature de l'acte consultatif	188
§ 3. — Les insuffisances de la présentation contentieuse....	189
A) La notion de grief dans ses rapports avec l'acte juridique	191
a) Grief et acte consultatif	191
b) Grief et acte exécutoire	192
B) Le vice de forme ou de procédure dans ses rapports avec l'acte juridique	193
a) La notion de vice de forme	193
b) Le contenu de la notion	194
Section 2 : <i>L'acte consultatif, acte juridique</i>	196
§ 1. — La compétence consultative	196
A) La compétence « <i>ratione personæ</i> »	197
B) La compétence « <i>ratione temporis</i> »	199
C) La compétence « <i>ratione materiæ</i> »	201
D) La compétence « <i>ratione loci</i> »	203

§ 2. — Les principes d'exercice de la compétence consultative	203
A) La détermination des principes d'exercice de la compétence consultative	204
a) Le caractère secret de l'activité consultative	204
b) Le caractère effectif de l'activité consultative	205
c) Les règles nées du caractère contradictoire de la procédure	208
B) Les limites d'application des principes d'exercice de la compétence consultative	209
a) Formalités substantielles et non-substantielles	209
b) Limites tenant à la réalisation de certaines circonstances	210
§ 3. — L'acte consultatif	211
A) La présentation de l'acte consultatif	211
B) Le contrôle juridictionnel de l'acte consultatif	212
a) Domaine du contrôle	212
b) Sanctions	213
§ 4. — Certaines solutions jurisprudentielles précisent la nature juridique de l'acte consultatif	214
A) Les données propres au contentieux de l'annulation	214
B) Les données résultant du contentieux de pleine juridiction	216
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	219

DEUXIÈME PARTIE

LA PORTEE DE LA CONSULTATION

<i>Chapitre 1 : LA PORTÉE JURIDIQUE DE LA CONSULTATION</i>	233
Section 1. — <i>Les effets juridiques de la consultation</i>	223
§ 1. — Les effets juridiques de l'acte consultatif à l'égard de l'autorité consultante	223
A) L'interdiction, pour l'autorité consultante, de s'estimer liée par l'acte consultatif	223
a) Le principe et ses conséquences	224
b) Sanctions et limites	225
B) Les obligations positives nées de l'acte consultatif vis-à-vis de l'autorité consultante	226
§ 2. — L'acte consultatif, acte juridique unilatéral	228
A) Le caractère facultatif ou obligatoire de la fonction consultative	228
B) L'identité des effets de l'acte consultatif, qu'il soit obligatoire ou facultatif	229
C) L'acte consultatif, acte unilatéral	231

§ 3. — Le caractère exécutoire de l'acte consultatif	231
A) L'acte consultatif et l'acte exécutoire	232
a) Les conceptions doctrinales	232
b) La notion de décision et le caractère exécutoire	234
c) L'acte consultatif, acte permissif exécutoire ..	235
B) De l'acte consultatif à l'acte impératif	237
a) Les actes mixtes	238
b) L'avis conforme et la proposition	242
c) Conclusions sur l'acte consultatif	248
Section 2. — <i>La consultation et la systématisation du droit administratif</i>	249
A) La fonction consultative et la classification des actes administratifs	249
B) La fonction consultative et la classification des agents de l'Administration	250
C) La fonction consultative et l'idée de puissance publique	253
 <i>Chapitre 2 : LES INCIDENCES ADMINISTRATIVES DE LA CONSULTATION</i>	 257
Section 1 : <i>La fonction consultative et l'autorité administrative</i>	257
§ 1. — La consultation, facteur d'efficacité de l'autorité administrative	257
A) L'atténuation de la personnalité bureaucratique	257
B) L'affirmation de l'autorité administrative	260
§ 2. — La consultation, facteur d'affaiblissement de l'autorité administrative	262
A) La dilution des responsabilités	262
B) L'esprit de compromis	265
Section 2 : <i>La consultation et l'orientation de la fonction administrative</i>	266
§ 1. — Consultation et technocratie	266
A) Technocratie et nature de l'exigence technique	266
B) Technocratie et expression de la consultation	268
C) L'adéquation de la fonction consultative à la finalité technique	272
§ 2. — Consultation et groupes d'intérêts	273
A) La consultation, facteur d'influence des groupes d'intérêts	273
B) Les limites de l'influence des groupes d'intérêts	274

<i>Chapitre 3 : LES EFFETS DE LA CONSULTATION DANS LE CADRE DE L'ÉCONOMIE CONCERTÉE</i>	279
Section 1 : <i>La remise en cause du régime politique</i>	279
§ 1. — La consultation et les rapports entre organes politiques	280
A) Les rapports du Gouvernement et du Parlement	280
B) Les rapports des gouvernants et des gouvernés	284
§ 2. — La consultation et les fondements du régime politique	285
A) La substitution du consentement consultatif au consen- tement politique	285
B) La réalité de l'évolution	288
Section 2 : <i>La remise en cause du droit administratif</i>	293
§ 1. — Les incidences sur la notion de décision adminis- trative	293
A) Analyse de la décision juridique en regard de la fonc- tion consultative	293
B) Le caractère irréductible de la <u>décision nouvelle</u> à la décision juridique	294
§ 2. — Les incidences sur l'organisation administrative	296
A) L'apparition de nouvelles institutions administratives	296
B) Le renouvellement des rapports administratifs	297
CONCLUSION DE LA II ^e PARTIE	301
CONCLUSION GENERALE	303
BIBLIOGRAPHIE	309
TABLE DES MATIERES	321