

Cours de droit administratif : L'organisation administrative

 ivoire-juriste.com/2015/10/cours-de-droit-administratif-ivoirien-organisation-administrative.html

Ce cours sur l'organisation administrative en Côte d'Ivoire constitue la première partie du cours complet du Droit administratif subdivisé en quatre parties : une **introduction**, ensuite la première partie que voici (l'Organisation administrative) la deuxième partie (**L'action administrative**) et enfin la troisième partie (**Le contrôle administratif**).

!\ Attention ce cours vous est présenté sous la forme d'un résumé détaillé.

Exercices corrigés de droit administratif pour vous !

PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Télécharger un extrait des Annales de droit Administratif général (PDF)

Il s'agira d'étudier ici les principes fondamentaux régissant l'organisation administrative d'une part, les cadres de cette organisation d'autre part, et enfin les institutions d'accompagnement de l'administration active.

CHAPITRE 1 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'Administration, toute administration obéit à des règles ou principes d'organisation. On les étudiera avant de voir le régime juridique du contrôle réalisé à l'intérieur même de cette administration.

Section 1 : LES DIFFÉRENTS TYPES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Du point de vue formel ou logique, il existe 2 types d'organisation en matière

administrative : ce sont d'une part la centralisation, d'autre part, la décentralisation.

PARAGRAPHE 1 : LA CENTRALISATION

La centralisation est le système d'organisation administrative dans lequel le pouvoir central occupe une place de 1er ordre. Dans ce système, l'Administration est rigoureusement hiérarchisée. Le pouvoir de décision est concentré au sommet, c'est-à-dire entre les mains du pouvoir central et les échelons inférieurs n'ayant aucune compétence pour prendre quelque décision que ce soit, font remonter les problèmes jusqu'au pouvoir central qui définit les solutions appropriées.

Après quoi, les solutions retenues redescendent à la base pour être exécutées à travers des tâches concrètes et selon les ordres donnés. Il suit de là que dans la centralisation, il y n'a qu'une volonté unique, celle du pouvoir central.

La France a connu ce système-là sous l'ancien régime avant la révolution. Un tel système est à la vérité source de lourdeur. Il est, de ce fait, inefficace. C'est la raison pour laquelle ce système a été assoupli à travers la technique qu'on appelle la déconcentration.

La déconcentration est la technique d'organisation administrative dans laquelle le pouvoir central, c'est-à-dire l'État se trouve représenté dans les différentes circonscriptions administratives par des agents qui agissent au nom et pour le compte de l'État. L'exemple type, c'est celui du préfet représentant du pouvoir central dans le ressort territorial du département. Ici, le département en tant que circonscription administrative n'a pas la personnalité juridique. Le département comme circonscription administrative ne se détache pas de l'État dont il est partie intégrante.

Il n'est qu'un démembrement et les actes qui sont édictés ou accomplis par le représentant local qu'est le préfet l'est au nom de l'État. Ainsi, ces actes engagent l'État et peuvent éventuellement provoquer la mise en jeu de la responsabilité de l'État et non pas du département.

PARAGRAPHE 2 : LA DECENTRALISATION

C'est la technique d'organisation administrative dans laquelle l'État crée des entités, des institutions auxquelles il confère (donne) la personnalité juridique et en conséquence, l'autonomie administrative et financière. Ainsi définie, la décentralisation s'applique à

des collectivités territoriales, mais aussi a des services publics. Lorsque la décentralisation est appliquée aux collectivités locales ou territoriales, on parle de décentralisation territoriale.

Exemple : les communes, les départements, les régions. En revanche, la décentralisation est appliquée à des services publics, on parle plutôt de décentralisation par service ou encore décentralisation fonctionnelle.

C'est le cas en ce qui concerne les établissements publics (université, ISTC, CHU). Dans le cadre de la décentralisation, les entités décentralisées ont la personnalité juridique. Il suit de là que les actes accomplis par les organes de ces collectivités sont imputables non pas à l'État, mais à la collectivité considérée.

Le fondement de la décentralisation territoriale, c'est l'existence d'affaires locales distinctes des affaires nationales. L'on estime en effet qu'il y a des affaires qui sont propres à la collectivité et qui ne peuvent être mieux réglées que par elle. On les détache pour cette raison des affaires nationales et on les confie à des personnes distinctes.

Ces collectivités territoriales décentralisées ont des organes qui ne sont non pas nommés par le pouvoir central, mais élus par la collectivité. C'est le cas avec les conseillers municipaux, les maires, les conseillers généraux, les présidents de conseils généraux.

Il en va tout autrement des structures qui s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation par service ou décentralisation fonctionnelle. Les organes de ces structures sont en ce qui les concerne nommés par le pouvoir central. Il suit de tout ce qui précède qu'il existe une différence qui n'est pas que de degré entre la centralisation et décentralisation.

La différence est plutôt de nature, car dans un cas, on parle de hiérarchie entre le pouvoir central et les représentants locaux tandis que dans l'autre cas les rapports sont des rapports de tutelle en cela qu'on retrouve en matière de contrôle dans la centralisation et la décentralisation.

SECTION 2 : LE CONTROLE

Le contrôle est soit un contrôle hiérarchique, soit un contrôle de tutelle.

PARAGRAPHE 1 : LE CONTROLE HIERARCHIQUE

Dans une administration centralisée, les rapports entre l'échelon supérieur et l'échelon inférieur sont régis par la hiérarchie. Cela signifie que le supérieur peut dicter des ordres à l'échelon inférieur, il peut également s'agissant des actes pris par l'échelon inférieur les réformer, c'est-à-dire les modifier.

Il peut même les annuler sous certaines réserves aussi bien pour des raisons d'illégalités que pour des raisons d'inopportunité. Le supérieur possède ce pouvoir de plein droit ; ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire que ce pouvoir du supérieur ait été expressément prévu par un texte, car ce pouvoir se présume ; c'est donc un pouvoir qui existe même lorsqu'aucun texte ne l'a prévu. Ce qui est dit vaut dans le cadre de la centralisation et par conséquent dans le cadre de la déconcentration qui découle de la centralisation : le supérieur hiérarchique jouit de pouvoirs importants à l'égard du subordonné et l'échelon inférieur ne dispose d'aucun moyen de recours contre les interventions du supérieur hiérarchique.



Annale de droit administratif (E-book)

Achetez-le maintenant à 2 500 F CFA !



PARAGRAPHE 2 : LE CONTROLE DE TUTELLE

Il s'agit d'un contrôle qui se détache du contrôle hiérarchique ; on en étudiera successivement le fondement, les modalités et le régime juridique.

A- Le fondement du contrôle de tutelle

Ce contrôle a pour objet de garantir le principe de la légalité administrative, car la décentralisation n'est pas l'indépendance. Il s'agit ici d'un contrôle d'une autre nature, c'est-à-dire, celui exercé par le pouvoir central sur les organes et sur les actes des entités décentralisées.

B- Les modalités du contrôle

Les modalités de ce contrôle sont fonction du degré de décentralisation de chaque État

unitaire. En France par exemple, ce contrôle a connu une évolution et l'on parle du contrôle juridictionnel, beaucoup plus adapté au système de la décentralisation. En Côte d'Ivoire, ce contrôle porte à la fois sur les organes et sur les actes des entités décentralisées.

C- Les régimes juridiques du contrôle de tutelle

Contrairement au contrôle hiérarchique qui va de soi, le contrôle de tutelle doit avoir été prévu par un texte. De plus, L'autorité sous tutelle a des droits que l'on ne retrouve pas dans le cadre des rapports de hiérarchie entre le supérieur et l'échelon inférieur.

Ainsi, l'autorité sous tutelle peut attaquer les actes pris à son encontre par l'autorité de tutelle, soit par un recours pour excès de pouvoir (REP), soit pour demander réparation du préjudice causé par ledit acte.

Chapitre 2 : LES CADRES DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Il est ici question des structures qui constituent l'administration. Or l'Administration n'est pas une comme l'ont montré avec vigueur et autorité les professeurs RIVERO et AIZERMANN.

C'est qu'il y a d'une part l'Administration d'état, d'autre part celle des entités décentralisées. On pourrait présenter ainsi les développements à venir. Mais on peut aussi envisager la question sous un autre angle qui est celui des cadres territoriaux et des cadres non-territoriaux : c'est ce schéma que l'on retiendra.

SECTION 1 : LES CADRES TERRITORIAUX

L'expression s'applique aux structures administratives ayant une assise territoriale. On distingue à cet égard l'administration d'état, les collectivités décentralisées.

PARAGRAPHE 1 : l'Administration d'état

L'administration d'État comporte deux niveaux d'une part l'administration centrale et d'autre part, l'administration locale déconcentrée.

A- L'Administration centrale

B- L'administration locale déconcentrée

PARAGRAPHE 2 : LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

La situation présente plusieurs visages et selon les États. Il y a en effet des États où la décentralisation est plus poussée qu'ailleurs, c'est le cas de l'Italie, c'est aussi le cas de la France depuis les lois de 1982 dite lois de décentralisation prises pour donner un nouvel élan à la décentralisation.

En Côte d'Ivoire, la situation qui était à un stade embryonnaire connaît depuis quelques années une évolution remarquable. C'est ce qu'il faudra découvrir à travers des considérations générales après quoi il conviendra de consacrer quelque attention à l'étude de la commune qui apparaît comme l'expression même de la volonté de décentraliser et ce depuis longtemps déjà.

A- Considération générales

B- La commune

Paragraphe 3 : LE DISTRICT AUTONOME

Avec la **loi du 4 août 2014**, relative à l'organisation administrative, une entité nouvelle par sa conception et son organisation est née. Il s'agit du district autonome qui fait l'objet de la loi du 4 août portant création, attribution, organisation et fonctionnement de cette entité.

Aux termes de la loi : le district autonome présente une nature mixte en ce qu'il emprunte à la fois à la déconcentration et à la décentralisation. Il s'agit d'une structure administrative regroupant, soit un ensemble de régions, soit un ensemble de départements et de sous-préfectures. Son organisation laisse apparaître qu'il comprend un organe délibéré qui est le conseil du district autonome et deux organes exécutifs à

savoir : le bureau du district autonome et le gouverneur du district autonome. Il est à souligner que le gouverneur du district autonome est nommé par le PR en Conseil des ministres.

S'agissant des attributions, la lecture de la loi, donne de constater que cette entité jouit de certaines catégories de compétences. Il y a d'un côté des attributions qui se rattache à la décentralisation. Ce sont à titre d'exemple la protection de l'environnement, la planification de l'aménagement du district autonome, la lutte contre l'insécurité, les travaux d'équipement rural. Il y a de l'autre côté des attributions qui prennent place dans le cadre de la déconcentration.

Ces attributions définies par la loi, sont nombreuses. On peut y lire entre autres que le district autonome est chargé d'assurer en liaison avec les services déconcentrés des ministères. Le contrôle de la bonne exécution des opérations de développement décidées par le gouvernement et veiller au calendrier des exigences techniques et financières. Enfin, d'une manière générale, il est reconnu au district autonome intervenant dans le cadre de la déconcentration, le pouvoir de coordonner, de suivre et d'évaluer la bonne exécution des programmes, des projets et toute action de développement telle qu'adopter par le gouvernement. Notamment en matière d'aménagement du territoire.

Le district autonome, ainsi organisé et structuré est loin d'être une entité indépendante. C'est dit que n'étant pas indépendant, le district autonome demeure soumis au contrôle de l'État. Il s'agit d'un contrôle que la loi elle-même qualifie de contrôle de tutelle.

SECTION 2 : LES CADRES NON TERRITORIAUX : les établissements publics nationaux (EPN)

Les EPN participent de la décentralisation, mais au contraire des collectivités territoriales décentralisées qui ont une assise territoriale, les EPN n'ont pas ou ne reposent pas sur la considération qu'il y a dans un espace donné des affaires propres à régler : les EPN sont des services publics érigés par l'État au rang de personnes morales. Ce sont des services d'intérêt général dont l'État pense qu'ils seront mieux gérés sous la forme d'établissement public et que par conséquent l'État érige en personne morale de droit public.

PARAGRAPHE 1 : LE STATUT DES EPN

L'article 41 de la constitution ivoirienne du 3 novembre 1960 consacre l'existence des EPN, mais il confie à la loi le soin de déterminer ou de fixer les règles concernant la création de catégorie d'EP.

L'article 71 de la constitution du 1er août 2000 reconduit sur ce point les dispositions de la constitution défunte. Appuyé sur cette prescription constitutionnelle, le législateur a édicté **la loi n°80-1070 du 13 septembre 1980 sur les EPN**.

Cette loi confère aux EPN la personnalité juridique et leur assigne une mission bien précise, c'est la consécration du principe de la spécialité des EPN. Ce qui signifie que les EPN sont créés pour gérer un service public déterminé et ils ne peuvent aller au-delà de la mission qui leur est confiée.

La loi de 1980 avait créé deux catégories d'EP conformément à la constitution. D'une part, les établissements publics administratifs (EPA), et d'autre part, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Mais la création à proprement parlé des différents établissements publics à l'intérieur des catégories prévues par la loi était laissé au soin du pouvoir exécutif.

Sur cette base, plusieurs EPN avaient été créés par décret du président de la république. Ces établissements ont révélé des dysfonctionnements graves dans leur gestion ce qui a provoqué l'avènement d'une nouvelle loi qui est **la loi 98-388 du 2 juillet 1998 relative aux EPN. (Cette loi est désormais abrogée par l'ordonnance du 28 déc. 2016, prise par le PR en Conseil des ministres)**

Cette loi nouvelle reconduit certains principes contenus dans la loi de 1980, mais elle apporte des éléments nouveaux.

Avant d'examiner le contenu de cette loi, il y a lieu de dire un mot sur son fondement et de ses objectifs.

A- Le fondement de la loi de 1998

Constat de faillite dû à des dysfonctionnements grave dans la gestion des structures créées à l'intérieur des EP (EPIC et EPA).

B- Les objectifs de la loi de 1998

Rendre performant les EPN et pour cela améliorer leur gestion.

C- Le contenu de la loi de 1998

Suppression d'un organe : la Commission Consultative de Gestion (CCG).

Réorientation de certains organes existant : la direction de l'EPN, l'Agent Comptable, le

Service de Contrôle Budgétaire.

La création de nouveaux organes : le Conseil de Gestion, le Conseil Scientifique institué en fonction du caractère scientifique des activités d'un EP.

Reconduction des deux catégories d'EP existant : EPA et EPIC.

PARAGRAPHE 2 : LE REGIME JURIDIQUE DES EPN

Les EPN sont soumis à un contrôle du pouvoir central. Ce point demande à être examiné en son principe après quoi il conviendra de voir les formes ou les modalités du contrôle.

A- Le contrôle de l'État ou le principe du contrôle de l'État

B- Les formes du contrôle

CHAPITRE 3 : LES INSTITUTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ADMINISTRATION ACTIVE

En plus de l'administration active dont la mission est de prendre les décisions ou de mener les activités qu'appellent les besoins d'intérêt général, il est institué ce qu'on appelle des institutions d'accompagnements.

Ces institutions d'accompagnement ne font pas partie de la hiérarchie administrative bien qu'elles interviennent en matière administrative. Elles jouissent d'une large autonomie autorisant même à parler dans certains cas d'indépendance. Il est bon d'en avoir une idée à partir de considérations générales et il est intéressant d'examiner des cas concrets.

SECTION 1 : CONSIDERATIONS GENERALES

Les institutions dites d'accompagnements de l'administration active présentent une certaine diversité. De plus, leur fonction ou mission se conjuguent au pluriel

certaines universités. De plus, leur fonction ou mission se conjuguent au premier.

PARAGRAPHE 1 : LA DIVERSITÉ DES ORGANES

Les institutions intervenant dans le fonctionnement de l'appareil administratif, mais ne faisant pas partie de la hiérarchie administrative se caractérisent par la diversité. On y rencontre en effet, ce que l'on appelle les autorités administratives indépendantes (AAI).

A- Les instances juridictionnelles

Ce sont des organes ayant un caractère consultatif. Il s'agit du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État ivoirien, les organes consultatifs ordinaires. (organes permanents)

Les instances juridictionnelles à durée limitée ou instituées de manière provisoire : la commission nationale de la négociation collective, le conseil supérieur de la fonction publique, de la défense, le haut comité de l'environnement...

B- Les autorités administratives indépendantes (AAI)

Ce sont des structures nouvelles qui se distinguent des organes consultatifs ordinaires de par leur statut et de par leur attribution. On peut citer par exemple : le conseil national de la communication audiovisuelle, le médiateur de la république, le conseil national de la presse, la commission électorale indépendante.

PARAGRAPHE 2 : LA PLURALITE DES FONCTIONS

Les attributions reconnues à ces instances, notamment aux AAI sont variées : tantôt, il s'agit pour ces organismes de conseiller l'Administration, tantôt de concilier l'Administration et les administrés victimes de mesure portant la marque de l'iniquité ou de l'illégalité.

Enfin, il peut s'agir d'organisme chargé des élections. On examinera ces différentes fonctions à travers l'étude de cas concret.

SECTION 2 : ETUDE DE CAS PARTICULIERS

Il s'agira ici d'examiner concrètement quelques cas tirés du système français et ivoirien.

PARAGRAPHE 1 : LE CAS FRANÇAIS

Ici, les exemples abondent, mais à défaut de pouvoir les examiner tous, on en choisira deux : il s'agit du Conseil d'État ensuite du médiateur de la république.

A- Le Conseil d'État

B- Le médiateur de la république

- 1- Le statut du médiateur
- 2- Sa compétence
- 3- La saisine

- 4- Les pouvoirs du médiateur

PARAGRAPHE 2 : LE CAS IVOIRIEN

Depuis quelques années des institutions nouvelles ont fait leur apparition dans la vie administrative en CI. Certaines d'entre elles apparaissent comme des AAI, qualifiées par les textes qui les créent et les organisent.

C'est le cas de la commission électorale indépendante. C'est aussi le cas du conseil national de la presse, de la commission nationale des droits de l'homme ou du conseil national de la communication audiovisuelle en attendant de vérifier le point de savoir si la création de la haute autorité de l'audiovisuel emporte disparition de la CNCA.

Ces AAI interviennent dans des secteurs divers et variés que sont : l'organisation des élections, la régulation de la presse ou de la communication audiovisuelle, la promotion et la défense des droits de l'homme, la conciliation en matière de litige. Ce dernier point concerne le MR (médiateur de la république) dont il faut dire un mot.

Le MR est créé par la constitution du 1er août 2000 en remplacement de l'organe présidentiel de médiation créé et organisé par décret en 1995. La CI s'est alors dotée d'un MR à la suite d'autres États africains tel le Sénégal, le mali.

La constitution du 1er août 2000 qui crée le MR, le qualifie expressément d'AAI. Il est nommé par le président de la république pour un mandat de 6 ans non renouvelable après avis du président de l'Assemblée nationale.

Aux termes de la constitution, le médiateur de la république bénéficie d'un régime de protection qui est semblable à celui dont jouissent les parlementaires et les membres de la commission électorale indépendante.

La constitution a prévu l'édiction d'une loi organique dont l'objet est de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement de l'organe de médiation dénommé le médiateur de la république. Ainsi, fut édictée **la loi n° 2007-540 du 1er août 2007 relative au MR.**

À propos de la compétence du médiateur, l'article 7 de la loi organique énonce que le MR a pour rôle de régler par la médiation, sans empiéter sur les compétences des autres institutions les différends opposants l'Administration publique aux administrés, les collectivités ou tout organes investit du pouvoir. Les différends impliquant les communautés urbaines villageoises ou toute autres entités.

Le médiateur de la république a également compétence pour connaître des litiges opposant des personnes privées, physique ou morale, à des communautés urbaines ou rurales. Mais, prévoit l'article 15 de la loi organique, le MR ne peut connaître d'une affaire pendants devant la justice ni remettre en cause une décision de justice.

Il y a lieu d'ajouter qu'en vertu de l'article 15 alinéa 2 de la loi organique que : lorsque les parties à une affaire en justice se désistent de leurs actions en justice, elles peuvent saisir le médiateur ; enfin, le médiateur peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence, et cela, en vertu de l'article 16 de la loi organique.

Enfin, s'agissant des pouvoirs du médiateur, la loi organique énonce en son article 18 que le médiateur règle les affaires dont il connaît à travers des procès-verbaux qui sont soumis aux parties et lorsque ces PV sont signés par les parties, la conséquence qui s'y attache est que les parties sont censées renoncer à toute action judiciaire à propos de la même affaire.

Se faisant, le médiateur statue sur les affaires qui lui sont soumises selon l'équité, le bon sens, les coutumes, les usages et les bonnes mœurs, sans préjudice des lois et règlements en vigueur.

En ce qui concerne les affaires dont il est saisi relativement au mauvais fonctionnement de l'Administration, le médiateur formule des recommandations qu'il adresse à l'Administration en cause avec l'espoir qu'il en sera tenu compte et que redressement adviendra.

En conclusion, il y a lieu de noter que la loi organique prévoit des obligations pour le MR d'établir et de présenter solennellement au PR avec ampliation du Président de l'Assemblée nationale, un rapport d'activité annuel. Ce rapport fait l'objet de publication au journal officiel, il est ainsi clair que la publicité qui est faite du rapport annuel d'activité du MR constitue un moyen de pression à l'encontre des services publics ayant fonctionné de façon anormale.

À consulter aussi : **L' Introduction** générale de ce cours, **la deuxième partie (L'action administrative)** ; **la troisième partie (Le contrôle administratif)**.