

 Précis Dalloz

science administrative

Charles Debbasch

Troisième édition



DALLOZ

PRÉCIS DALLOZ

SCIENCE ADMINISTRATIVE

Administration publique

par

Charles DEBBASCH

Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Science Politique
Président de l'Université de Droit, d'Economie
et des Sciences d'Aix-Marseille

TROISIÈME ÉDITION *revue et augmentée*

CENTRE UNIVERSITAIRE

DE TIZI-COZOU

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE

DALLOZ

1976

I 2784 3/3

1/19 (37)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
Section I. — Administration publique et société	1
§ 1. — <i>Administration et système de valeur dominant</i>	1
§ 2. — <i>Administration et cadre territorial</i>	2
§ 3. — <i>Administration et population</i>	3
§ 4. — <i>Administration et niveaux de développement</i>	3
§ 5. — <i>Administration publique et administrations privées</i>	4
Section II. — La science de l'administration publique ou science administrative	7
§ 1. — <i>Objet de la science administrative</i>	7
1° La connaissance des réalités.....	7
2° L'adéquation aux finalités.....	7
3° La prévision	8
§ 2. — <i>Le problème des méthodes en science administrative</i>	8
§ 3. — <i>La science administrative dans les pays européens</i>	9
1° Les origines de la science administrative.....	9
2° Le monopole du droit administratif.....	10
3° Le réveil de la science administrative.....	11
§ 4. — <i>La science administrative aux Etats-Unis (Public administration)</i>	12
§ 5. — <i>L'enseignement et la recherche de science administrative en France</i>	13
1° L'enseignement.....	13
2° Les centres de recherche.....	13
3° Les travaux réalisés. — Les collections d'ouvrages.	14

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	15
I. — Ouvrages généraux de science administrative.....	15
II. — Administration comparée	16
III. — Bibliographies.....	19
IV. — Revues	20
1° Revues françaises	20
2° Revues étrangères.....	24
V. — Recueils de textes.....	32
BIBLIOGRAPHIE DE L'INTRODUCTION.....	32
I. — Ouvrages généraux.....	32
II. — La recherche et l'enseignement.....	33

PREMIÈRE PARTIE

LE POUVOIR ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — L'ADMINISTRATION DANS L'ÉTAT.....	36
Section I. — La fonction administrative.....	36
§ 1. — <i>L'information</i>	36
§ 2. — <i>La préparation des décisions</i>	38
§ 3. — <i>La prévision</i>	39
§ 4. — <i>L'exécution</i>	40
Section II. — Les missions de l'administration.....	40
§ 1. — <i>Classification par le rayonnement géographique</i> ..	41
§ 2. — <i>Classification par l'utilisation de la puissance publique</i>	42
§ 3. — <i>Classification en fonction de l'objet</i>	42
§ 4. — <i>Classification en fonction des sujets</i>	43
§ 5. — <i>Classification en fonction du but</i>	43
1° Les missions externes.....	43
2° Les missions internes.....	45
BIBLIOGRAPHIE.....	45
CHAPITRE II. — L'ÉTENDUE DU POUVOIR ADMINISTRATIF.....	46
Section I. — Les principes généraux des relations entre l'administration et le pouvoir politique.....	46

§ 1. — <i>La dépendance de l'administration à l'égard du pouvoir politique</i>	46
1° L'absence d'autonomie idéologique de l'administration	46
2° L'absence de finalité propre de l'appareil administratif	47
§ 2. — <i>L'autonomie de l'administration à l'égard du pouvoir politique</i>	47
1° Les données de l'autonomie.....	47
2° La réalité de l'autonomie.....	48
Section II. — L'influence du régime politique.....	49
§ 1. — <i>Système de répartition des pouvoirs et administration</i>	49
1° Le régime de confusion des pouvoirs.....	49
2° Le régime présidentiel.....	49
3° Le régime parlementaire.....	50
§ 2. — <i>Système de partis et administration</i>	51
1° Parti unique et administration.....	51
2° Multipartisme et administration.....	53
§ 3. — <i>Groupes de pression et administration</i>	53
1° Administration économique et groupes de pression.	54
2° Structure administrative et groupes de pression...	54
3° Administration consultative et groupes de pression.	55
§ 4. — <i>Démocratie et administration</i>	56
1° Le système socialiste.....	56
2° Le système libéral.....	58
Section III. — L'influence du système de droit.....	59
§ 1. — <i>La soumission au droit</i>	59
1° Pays révolutionnaires et légalité.....	60
2° Démocraties libérales et légalité.....	61
§ 2. — <i>L'étendue des prérogatives</i>	62
1° La conception française.....	62
2° La conception anglo-saxonne.....	63
3° Le compromis	63
§ 3. — <i>Un exemple d'extension des pouvoirs de l'administration : le pouvoir réglementaire</i>	64
1° Le système français.....	65
2° L'évolution du système anglais.....	67
3° L'évolution du système américain.....	68
Section IV. — L'influence du facteur historique.....	68
§ 1. — <i>Le conservatisme</i>	69

§ 2. — <i>La tendance au développement du pouvoir administratif</i>	70
1° Premier stade : l'administration confondue avec le pouvoir politique	70
2° Deuxième stade : l'administration distincte du pouvoir politique	70
3° Troisième stade : l'administration concurrente du pouvoir politique	71
Section V. — L'influence du facteur humain	72
§ 1. — <i>L'intérêt général ou la rationalité administrative</i> ..	72
1° Un intérêt général purement technique	72
2° Un intérêt général conservateur	73
3° Un intérêt général corporatif	74
4° Un intérêt général d'influence variable	74
§ 2. — <i>La pénétration du personnel administratif dans les rouages du pouvoir politique</i>	74
1° Les principes généraux	74
2° La pénétration des fonctionnaires dans les rouages du pouvoir en France	75
BIBLIOGRAPHIE	82

DEUXIÈME PARTIE

LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — CLASSIFICATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES	86
Section I. — La hiérarchisation des décisions administratives	86
Section II. — Le degré de généralité des décisions administratives	87
Section III. — Pouvoir discrétionnaire et décisions administratives	87
CHAPITRE II. — CARACTÈRES DE LA DÉCISION ADMINISTRATIVE	89
Section I. — La collégialité	89
Section II. — La cohérence	90
Section III. — L'autorité	91
Section IV. — Le formalisme	92

§ 1. — <i>Finalités et perversions du formalisme</i>	92
§ 2. — <i>La diversité des formes</i>	93
Section V. — Le droit	94
§ 1. — <i>L'élaboration des décisions</i>	94
§ 2. — <i>La codification juridique</i>	96
Section VI. — Le temps	97
BIBLIOGRAPHIE	98
CHAPITRE III. — LA RÉPARTITION DU POUVOIR DE DÉCISION A L'INTÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION	99
Section I. — Les techniques de répartition du pouvoir	99
§ 1. — <i>Le principe de spécialisation</i>	99
§ 2. — <i>L'unité de commandement</i>	101
§ 3. — <i>Spécialisation et commandement : deux principes contradictoires</i>	102
Section II. — Les facteurs humains et la répartition du pouvoir	102
BIBLIOGRAPHIE	103
CHAPITRE IV. — SYSTÈME DE COMMUNICATION ET DÉCISION	104
Section I. — Le but de la communication	104
Section II. — Les différents types de communication	105
Section III. — Le processus de communication	106
§ 1. — <i>Communication et système de codification des messages</i>	106
§ 2. — <i>Communication et moyens techniques de diffusion des messages</i>	107
§ 3. — <i>Communication et organisation administrative</i> ..	108
BIBLIOGRAPHIE	109
CHAPITRE V. — L'ÉLABORATION DE LA DÉCISION ..	110
Section I. — L'initiative de la décision	110
Section II. — La préparation de la décision	111
§ 1. — <i>Les modes de préparation</i>	111

Section III. — L'administration territoriale en U.R.S.S.	327
§ 1. — <i>La structure territoriale</i>	328
§ 2. — <i>L'organisation administrative</i>	328
§ 3. — <i>L'équilibre général du système</i>	331
BIBLIOGRAPHIE	332
Section IV. — L'administration territoriale en Italie.	332
§ 1. — <i>La commune</i>	334
§ 2. — <i>La Province</i>	338
§ 3. — <i>Les régions</i>	342
BIBLIOGRAPHIE	350
Section V. — Le gouvernement local en Grande-Bretagne.	351
BIBLIOGRAPHIE	367
Section VI. — L'administration territoriale aux Etats-Unis.	368
§ 1. — <i>Les différentes collectivités locales</i>	369
§ 2. — <i>La participation des citoyens à la gestion de la collectivité locale</i>	381
§ 3. — <i>Les problèmes du personnel</i>	381
§ 4. — <i>Les problèmes financiers</i>	382
§ 5. — <i>L'évolution vers un système centralisé</i>	383
BIBLIOGRAPHIE	384
Section VII. — L'administration territoriale en Allemagne fédérale.	384
§ 1. — <i>Le Land</i>	385
§ 2. — <i>Le Regierungsbezirke</i>	387
§ 3. — <i>Le Landkreise (Cercle)</i>	388
§ 4. — <i>Les communes</i>	390
BIBLIOGRAPHIE	395
CHAPITRE III. — LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES.	397
Section I. — Vue d'ensemble.	397
§ 1. — <i>Forces et faiblesses des institutions administratives spécialisées.</i>	397
§ 2. — <i>Les cadres juridiques des administrations spécialisées.</i>	399

Section II. — L'administration de mission.	401
§ 1. — <i>Administration de mission et administration de gestion</i>	401
§ 2. — <i>Le dépassement du cadre initial</i>	404
§ 3. — <i>Les conflits avec l'administration traditionnelle</i> ..	405
Section III. — Les démembrements de l'administration	407
BIBLIOGRAPHIE	409
Section IV. — Les entreprises publiques.	410
§ 1. — <i>L'expansion des entreprises publiques</i>	410
§ 2. — <i>Les modalités de création des entreprises publiques.</i>	412
§ 3. — <i>Dimension du secteur public</i>	412
§ 4. — <i>La forme juridique des entreprises publiques</i>	415
§ 5. — <i>La structure des entreprises publiques</i>	416
§ 6. — <i>Le régime juridique des entreprises publiques</i>	417
§ 7. — <i>Le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques.</i>	418
BIBLIOGRAPHIE	421
CHAPITRE IV. — LA RÉFORME ADMINISTRATIVE.	423
Section I. — La réforme institutionnalisée.	424
Section II. — La réforme brutale	426
Section III. — La méthode expérimentale.	426
§ 1. — <i>Les techniques de la réforme</i>	427
§ 2. — <i>Les domaines de la réforme</i>	428
§ 3. — <i>Forces et faiblesses de la méthode</i>	430
BIBLIOGRAPHIE	432

QUATRIÈME PARTIE

LES AGENTS DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE PREMIER. — LA NOTION DE FONCTIONNAIRE	447
Section I. — La conception française.	447
Section II. — La conception allemande.	449
Section III. — La conception anglaise.	450
Section IV. — La conception soviétique.	451

CHAPITRE II. — LES ORGANISMES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	453
Section I. — La structure de la fonction publique française.....	453
Section II. — La structure de la fonction publique anglaise.....	454
Section III. — La structure de la fonction publique aux Etats-Unis.....	457
§ 1. — <i>Le bureau du budget</i>	457
§ 2. — <i>La Civil Service Commission</i>	457
CHAPITRE III. — LES PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR L'ACCÈS A LA FONCTION PUBLIQUE.....	463
Section I. — Le principe d'égal accès à la fonction publique.....	463
§ 1. — <i>L'interdiction des discriminations politiques, religieuses ou raciales</i>	463
§ 2. — <i>Le principe d'égalité des sexes</i>	465
Section II. — Les conditions générales d'accès à la fonction publique.....	468
BIBLIOGRAPHIE.....	469
CHAPITRE IV. — LES TECHNIQUES DE CHOIX DES FONCTIONNAIRES.....	471
§ 1. — <i>Le choix politique</i>	471
§ 2. — <i>L'élection</i>	473
§ 3. — <i>Le concours</i>	474
§ 4. — <i>La promotion interne</i>	477
CHAPITRE V. — LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES.....	479
Section I. — Les organes de formation.....	479
§ 1. — <i>Formation universitaire et formation administrative</i>	479
§ 2. — <i>La solution anglaise</i>	480
§ 3. — <i>La solution américaine</i>	480
§ 4. — <i>La solution française</i>	481
§ 5. — <i>La solution allemande</i>	482
Section II. — Les types de formation.....	483
§ 1. — <i>Le choix entre le spécialiste et le généraliste</i>	483

§ 2. — <i>Le compromis entre la spécialisation et la polyvalence</i>	484
Section III. — Le contenu des formations.....	487
Section IV. — Le perfectionnement des agents en cours de carrière.....	488
§ 1. — <i>La solution française</i>	489
§ 2. — <i>La solution anglaise</i>	490
§ 3. — <i>La solution américaine</i>	491
BIBLIOGRAPHIE.....	494
CHAPITRE VI. — LE MILIEU SOCIAL DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	495
Section I. — L'origine sociale des fonctionnaires.....	495
Section II. — L'origine géographique.....	502
Section III. — L'unité de la fonction publique.....	504
BIBLIOGRAPHIE.....	506
I. — France.....	506
II. — Pays Etrangers.....	508
CHAPITRE VII. — LA CARRIÈRE DU FONCTIONNAIRE.....	510
Section I. — Le choix entre la carrière et l'emploi.....	510
Section II. — Le système de la carrière.....	511
§ 1. — <i>La solution française</i>	511
§ 2. — <i>La solution anglaise</i>	514
§ 3. — <i>Le système de la carrière en Allemagne Fédérale</i>	521
Section III. — Le système de l'emploi aux Etats-Unis.....	523
CHAPITRE VIII. — LES LIBERTÉS POLITIQUES ET SYNDICALES DES FONCTIONNAIRES.....	527
Section I. — Les libertés politiques.....	527
§ 1. — <i>Les libertés politiques en France</i>	527
§ 2. — <i>Les libertés politiques aux Etats-Unis</i>	529
§ 3. — <i>Les libertés politiques en Grande-Bretagne</i>	531
§ 4. — <i>Les libertés politiques en Allemagne Fédérale</i>	532
Section II. — Droit syndical et droit de grève.....	533
§ 1. — <i>La solution française</i>	533

§ 2. — <i>La solution américaine</i>	535
§ 3. — <i>La solution anglaise</i>	537
§ 4. — <i>La solution allemande</i>	539
BIBLIOGRAPHIE	540
CHAPITRE IX. — LES OBLIGATIONS FONDAMENTALES DES FONCTIONNAIRES.....	541
BIBLIOGRAPHIE	542
CHAPITRE X. — LE RÉGIME DISCIPLINAIRE.....	543
Section I. — <i>La faute disciplinaire</i>	543
Section II. — <i>L'autorité investie du pouvoir disciplinaire</i>	544
Section III. — <i>Les sanctions disciplinaires</i>	544
Section IV. — <i>La procédure disciplinaire</i>	545
BIBLIOGRAPHIE	547
CHAPITRE XI. — LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES	548
Section I. — <i>La responsabilité pénale</i>	548
Section II. — <i>La responsabilité civile</i>	549
CHAPITRE XII. — LE RÉGIME DE RÉMUNÉRATION.....	550
Section I. — <i>La conception française</i>	550
Section II. — <i>La conception anglaise</i>	551
Section III. — <i>La conception américaine</i>	553
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE.....	554
I. — <i>Ouvrages généraux</i>	554
II. — <i>La fonction publique en France</i>	554
III. — <i>La fonction publique en Allemagne fédérale</i>	555
IV. — <i>La fonction publique au Canada</i>	555
V. — <i>La fonction publique en Chine</i>	555
VI. — <i>La fonction publique en Espagne</i>	555
VII. — <i>La fonction publique aux Etats-Unis</i>	556
VIII. — <i>La fonction publique en Grande-Bretagne</i>	557

IX. — <i>La fonction publique en Irlande</i>	558
X. — <i>La fonction publique en Italie</i>	558
XI. — <i>La fonction publique au Japon</i>	558
XII. — <i>La fonction publique en U.R.S.S.</i>	559

CINQUIÈME PARTIE

LES MOYENS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — COUT ET RENDEMENT DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE.....	562
Section I. — <i>La préoccupation du coût et du rendement</i>	562
Section II. — <i>Le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics</i>	564
BIBLIOGRAPHIE	569
CHAPITRE II. — ORGANISATION ET MÉTHODES DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE.....	570
Section I. — <i>La préoccupation d'organisation et méthodes en France</i>	571
Section II. — <i>La préoccupation d'organisation et méthodes dans les pays étrangers</i>	573
Section III. — <i>Structures des bureaux O. et M.</i>	574
Section IV. — <i>Personnel d'O. et M.</i>	574
Section V. — <i>Moyens d'investigation</i>	575
Section VI. — <i>Méthodes d'action</i>	576
Section VII. — <i>Résultats de l'action d'O. et M.</i>	577
BIBLIOGRAPHIE	579
CHAPITRE III. — LES MOYENS BUDGÉTAIRES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	581
Section I. — <i>La préparation du budget</i>	581
§ 1. — <i>La procédure administrative du budget</i>	581
§ 2. — <i>Les choix budgétaires</i>	583
Section II. — <i>L'exécution du budget</i>	601

BIBLIOGRAPHIE	603
CHAPITRE IV. — LES MARCHÉS DE L'ADMINISTRATION	606
Section I. — L'évaluation des besoins	608
§ 1. — <i>L'évaluation qualitative</i>	609
§ 2. — <i>L'évaluation quantitative</i>	610
Section II. — La détermination des contractants	611
§ 1. — <i>La détermination de l'acheteur</i>	611
§ 2. — <i>La détermination du vendeur</i>	614
Section III. — Les procédures des marchés publics	616
§ 1. — <i>Les techniques de passation du marché</i>	616
§ 2. — <i>Le contrôle</i>	622
Section IV. — Problèmes financiers des Marchés publics	623
§ 1. — <i>Le prix</i>	623
§ 2. — <i>Le financement</i>	626
BIBLIOGRAPHIE	627
I. — Documents généraux	627
II. — Ouvrages et articles	628

SIXIÈME PARTIE

LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTROLE POLITIQUE	632
Section I. — Le contrôle parlementaire de l'administration en France	633
§ 1. — <i>L'action individuelle des parlementaires</i>	633
§ 2. — <i>L'action du parlement</i>	634
§ 3. — <i>L'accès aux sources administratives d'information</i>	635
Section II. — Le contrôle parlementaire de l'administration en Grande-Bretagne	638
Section III. — Le contrôle parlementaire de l'administration aux Etats-Unis	639
Section IV. — Le contrôle parlementaire de l'administration en U.R.S.S.	641

BIBLIOGRAPHIE	641
CHAPITRE II. — LE CONTROLE ADMINISTRATIF	643
Section I. — Le but du contrôle	643
Section II. — Les agents compétents	644
Section III. — Les corps d'inspection en France	646
Section IV. — Les techniques de contrôle	648
Section V. — L'efficacité du contrôle	651
BIBLIOGRAPHIE	651
CHAPITRE III. — LE CONTROLE JURIDICTIONNEL	653
Section I. — Le contrôle juridictionnel de l'administration en France	656
§ 1. — <i>Les traits fondamentaux du système français</i>	657
§ 2. — <i>La compétence pour connaître du contentieux administratif</i>	660
§ 3. — <i>L'organisation des juridictions administratives</i>	664
§ 4. — <i>La procédure et les recours</i>	668
§ 5. — <i>La réalité de la soumission de l'administration au droit</i>	670
Section II. — Le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays étrangers	675
§ 1. — <i>La prédominance du juge judiciaire dans les pays anglo-saxons</i>	675
§ 2. — <i>La juridiction administrative subordonnée à l'ordre judiciaire</i>	686
§ 3. — <i>La juridiction administrative autonome</i>	691
BIBLIOGRAPHIE	694
CHAPITRE IV. — LES CONTROLES MIXTES	697
Section I. — L'Ombudsman	697
§ 1. — <i>L'institution de l'ombudsman en Suède</i>	698
§ 2. — <i>L'ombudsman dans les pays nordiques</i>	701
§ 3. — <i>L'ombudsman en Allemagne fédérale</i>	702
§ 4. — <i>L'ombudsman britannique</i>	703
§ 5. — <i>L'ombudsman israélien</i>	706
§ 6. — <i>Le rayonnement de l'ombudsman</i>	707

Section II. — Le médiateur	707
Section III. — La prokuratura	711
BIBLIOGRAPHIE	714

SEPTIÈME PARTIE

L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC

CHAPITRE PREMIER. — L'ADMINISTRATION DANS L'OPINION PUBLIQUE	718
Section I. — Les éléments constants	718
Section II. — Les éléments variables	719
Section III. — Tentative d'explication	722
CHAPITRE II. — LE SECRET ET L'ADMINISTRATION	723
Section I. — Le secret de l'action administrative en France	724
Section II. — La règle de la publicité dans les pays nordiques	727
Section III. — La règle de publicité aux Etats-Unis	728
CHAPITRE III. — LES RELATIONS PUBLIQUES	731
Section I. — Aperçu général	731
§ 1. — <i>L'origine des relations publiques</i>	731
§ 2. — <i>Les missions des services de relations publiques</i> ...	732
§ 3. — <i>La structure des services de relations publiques</i>	733
§ 4. — <i>Les moyens des services de relations publiques</i>	734
Section II. — Les relations publiques dans l'administration française	735
§ 1. — <i>La politique de relations publiques</i>	735
§ 2. — <i>Les résistances à la politique de relations publiques</i> ...	739
Section III. — Les relations publiques dans l'administration américaine	740
§ 1. — <i>L'originalité du système américain</i>	740
§ 2. — <i>Le développement historique des relations publiques</i>	741

§ 3. — <i>L'extension des relations publiques</i>	742
§ 4. — <i>Les structures des services de relations publiques</i> ..	743
§ 5. — <i>Le contenu de l'information donné au public</i>	746
BIBLIOGRAPHIE	747
I. — <i>L'administration dans l'opinion publique</i>	747
II. — <i>Le secret</i>	748
III. — <i>Les relations publiques</i>	749
INDEX ALPHABÉTIQUE	753
INDEX ALPHABÉTIQUE DES NOMS CITÉS	763
TABLE DES MATIÈRES	771