

FICHE I. La notion d'État

Les différentes formes d'État

Il existe deux formes principales d'État : l'État unitaire et l'État fédéral.

A. L'État unitaire

On appelle État unitaire celui dans lequel une volonté politique unique s'impose à l'ensemble des citoyens, lesquels sont donc soumis aux mêmes lois en tous domaines. La nation tout entière obéit à une seule constitution, à une seule législation, à un seul système judiciaire.

L'État unitaire est centralisé lorsque les décisions, non seulement dans le domaine politique, mais aussi en matière administrative, relèvent toutes du pouvoir central. Concrètement, à partir d'une certaine dimension, les États unitaires, pour échapper à la paralysie, sont obligés d'admettre que certaines décisions étatiques doivent être prises au niveau local. D'où l'existence de modalités d'organisation de l'État unitaire : la déconcentration qui se caractérise notamment par l'exercice d'un contrôle hiérarchique sur les autorités locales, et la décentralisation.

B. L'État fédéral

Dans un État fédéral, la constitution, la législation et le système judiciaire fédéral se superposent à la constitution, à la législation et au système judiciaire de chaque entité fédérée. L'État fédéral est un regroupement de collectivités qui acceptent d'abandonner une partie de leurs compétences au profit du regroupement qu'elles constituent.

Il s'agit donc d'un « État à double étage ». La constitution fédérale répartit les compétences entre l'État fédéral et les États membres (en réservant à l'État fédéral le minimum indispensable pour la bonne marche de l'ensemble : la diplomatie, la défense, la monnaie...). Mais les États membres ont la garantie d'une participation aux décisions fédérales grâce à l'organisation particulière du pouvoir législatif fédéral, qui comprend une chambre des États à côté de la chambre de la population.

Deux lois du fédéralisme sont traditionnellement distinguées. En vertu de la loi de participation ou de collaboration, les États fédérés participent par leurs représentants à l'élaboration et à la révision de la constitution fédérale, à la formation des institutions fédérales, ainsi qu'à l'élaboration de leurs décisions. En vertu de la loi d'autonomie, les collectivités associées constituent des États et possèdent notamment leur propre législation dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence fédérale. Une juridiction constitutionnelle garantit cette répartition des compétences.

Par ailleurs, il convient de distinguer l'État fédéral de la confédération. Celle-ci est une association d'États indépendants qui, par traité, ont délégué l'exercice de certaines compétences (diplomatie, défense...) à des organes communs, sans constituer cependant un nouvel État superposé aux États membres (différence fondamentale avec l'État fédéral). Les compétences confédérales sont exercées par un organe de type diplomatique, qui prend à l'unanimité (ou à une majorité renforcée) des décisions qui ne peuvent atteindre la population qu'indirectement, par l'intermédiaire des États confédérés.

L'Union européenne, quant à elle, est fondée sur des traités internationaux et la souveraineté des États membres est préservée. En apparence, on est donc en présence d'un phénomène de type confédéral. Cependant, une telle analyse reste partielle. En effet, l'UE présente certains traits du fédéralisme. Ainsi, les décisions ne sont pas toutes prises à l'unanimité, mais dans de très nombreux cas à la majorité qualifiée.

En outre, l'UE est dotée du pouvoir de prendre des actes obligatoires et certains de ces actes s'appliquent directement aux particuliers sans nécessité d'une intervention ultérieure des États membres. En outre, le droit de l'UE l'emporte sur le droit national contraire. On est donc en présence d'un phénomène nouveau qui fait échapper l'UE à l'emprise du droit international. On a pu le définir en utilisant les termes de communauté *supranationale* ou de communauté d'intégration.

FICHE 2. L'administration de l'État

L'administration étatique comprend trois catégories de services : l'administration centrale, les services à compétence nationale, et l'administration territoriale constituée des services déconcentrés.

I. L'administration centrale et les services à compétence nationale

A. L'administration centrale de l'État

I. Le président de la République et le Premier ministre

Les plus hautes autorités de l'État (président de la République, Premier ministre et ministres) sont à la fois des autorités politiques et administratives. Dans leur fonction administrative, elles disposent de compétences qui leur permettent de faire « tourner la machine administrative » et de mettre en œuvre les décisions politiques.

La Constitution du 4 octobre 1958 partage le pouvoir administratif suprême entre le Premier ministre et le président de la République (pouvoir de nomination, pouvoir réglementaire – cf. *infra*).

Le chef de l'État est assisté par un cabinet qui regroupe ses principaux collaborateurs. Le secrétariat général de la présidence, quant à lui, est composé de conseillers techniques et chargés de missions qui ont pour fonction principale de contrôler l'action gouvernementale et suivre l'action de chaque ministère. Il coordonne l'action de l'exécutif en relation avec les services du Premier ministre. Enfin, sur le plan militaire, le chef de l'État est assisté par un état-major particulier.

Le Premier ministre, quant à lui, est également assisté par un cabinet chargé notamment des arbitrages entre ministères. Le cabinet prépare les projets de lois dont il suit ensuite l'exécution.

Par ailleurs, pour la mise en œuvre de la Défense nationale (art. 21 de la Constitution), le Premier ministre est conseillé par un cabinet militaire.

Créé en 1935, le secrétariat général du gouvernement, quant à lui, joue un rôle déterminant dans la coordination de l'action gouvernementale. Il veille également à la régularité de l'élaboration des textes depuis leur préparation jusqu'à leur publication au Journal officiel. Le secrétaire général du gouvernement participe aux réunions du Conseil des ministres.

Enfin, un certain nombre de services sont rattachés directement au Premier ministre (DATAR, Direction générale de l'administration française...).

2. Les ministres

Membre du gouvernement, le ministre est aussi le chef d'un département ministériel. Il représente l'État dans la vie juridique de l'administration placée sous son autorité (il agit en justice, signe les contrats...). Les ministres ne disposent pas, en principe, du pouvoir réglementaire général. En revanche, de nombreuses lois leur attribuent un pouvoir réglementaire spécifique.

En outre, en tant que chefs de service (CE, 7 février 1936, Jamart), ils se voient reconnaître un pouvoir réglementaire interne à leur ministère qui touche à la fois le personnel et les structures. Ils exercent également un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents placés sous leur autorité. Les ministres disposent aussi d'un important pouvoir de nomination des fonctionnaires de leurs services, soit en vertu de textes, soit sur délégation du Premier ministre.

Un cabinet assiste le ministre et a notamment pour fonction de préparer le travail de celui-ci. Le principal collaborateur du ministre est le directeur de cabinet qui reçoit délégation de signature, sauf pour le contreseing des lois et décrets.

Le cabinet comprend également un chef de cabinet qui a en charge les missions protocolaires, personnelles, et politiques, ainsi que des conseillers techniques et des chargés de mission. On peut noter que, sous la V^e République, les cabinets ministériels se sont très fortement « fonctionnarisés » avec notamment une surreprésentation des grands corps de l'État (ENA notamment).

En principe, l'administration d'un ministère est organisée en directions, en sous-directions, et en bureaux. Une direction générale peut regrouper plusieurs directions. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le législateur a cherché à réduire le nombre de directions dans un souci d'économie et de recherche d'efficacité.

B. Les services à compétence nationale

Ces services sont placés directement sous l'autorité d'un ministre, dont ils reçoivent une délégation de pouvoir, ou d'un haut fonctionnaire. Les SCN, qui n'ont pas la personnalité morale, ne sont pas assimilables aux services de l'administration centrale car, à la différence de ces derniers qui ont une fonction de conception, ils peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services. De même, les SCN ne peuvent être confondus avec les services déconcentrés de l'État puisque leur compétence est nationale (Casier judiciaire nationale par exemple).

C. Les organismes consultatifs et de contrôle

Les organismes consultatifs ont pour fonction de conseiller et d'éclairer le gouvernement et l'administration sur des questions d'ordre général ou sur des points précis. La consultation peut être soit facultative, soit obligatoire, soit même, dans certains cas obligatoire et conforme (l'administration doit suivre l'avis qui a été émis).

L'augmentation du nombre des organismes consultatifs s'explique notamment par l'interventionnisme croissant de l'État dans des domaines de plus en plus complexes, ainsi que par le souci de promouvoir la concertation avec les administrés. Ces organismes relèvent soit du chef de l'État, soit du Premier ministre, soit d'un ministre, soit du gouvernement dans son ensemble. Il existe des organes consultatifs généraux communs à plusieurs ministres, voire à l'ensemble de l'administration (Conseil d'État dans ses fonctions administratives, Conseil économique et social...) et des organismes consultatifs spécialisés auprès de chaque ministère (Conseil supérieur de l'éducation par exemple).

Les organes d'inspection de contrôle, quant à eux, sont chargés de contrôler la bonne marche des services publics et la régularité de leur fonctionnement. Certains d'entre eux ont une vocation interministérielle (Inspection générale de l'administration ; Inspection générale des finances). D'autres existent au sein de chaque ministère (Inspection générale de l'Éducation nationale ; Inspection générale des Affaires sociales...). Ces différents corps exercent également une fonction de conseil et d'assistance, au détriment parfois de leur mission de contrôle.

D. Les autorités administratives indépendantes

I. Généralités

Ces organismes, normalement dépourvus de la personnalité morale et dotés, pour la plupart, du pouvoir de prendre de véritables décisions, n'appartiennent pas à la hiérarchie des administrations centrales. Les AAI ne sont donc pas soumises à la tutelle de l'État. Cependant, les AAI, bien qu'indépendantes, sont liées budgétairement à un ministère. En outre, leur indépendance n'exclut pas toujours une intervention de l'État dans leur fonctionnement.

Les AAI interviennent principalement dans le domaine des libertés publiques¹ mais aussi dans le domaine économique et financier en vue de la protection des consommateurs et de la régulation de l'économie de marché (Autorité des marchés financiers – Autorité de la concurrence...).

La plupart de ces organismes (autorités) peuvent exercer un véritable pouvoir de décision, soit individuelle (par exemple, désignation des chaînes de télévision

1. Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission d'accès aux documents administratifs, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Haute autorité pour la transparence de la vie publique (loi du 11 octobre 2013)...

publiques par le CSA, sanctions de l'autorité de la concurrence¹...), soit réglementaire (organisation d'un secteur d'activités notamment²). L'existence d'un pouvoir réglementaire au profit de certaines AAI a été consacrée par le Conseil constitutionnel. Un tel pouvoir est néanmoins limité à leur domaine d'intervention (CC, 17 janvier 1989 pour le CSA).

Les décisions administratives des AAI sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir (CE Ass., 12 mars 1982, CGT : à propos des règlements types de la CNIL destinés à assurer la sécurité des systèmes).

Il peut être dérogé à la compétence de la juridiction administrative dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice « pour unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé » (CC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence). Dans cette perspective, les décisions de l'Autorité de la concurrence notamment doivent être déferées au juge judiciaire (principalement compétent en matière de droit de la concurrence).

Généralement, les AAI sont également dotées d'un pouvoir d'avis, ou de recommandation, consistant soit à conseiller aux opérateurs une pratique particulière, soit à tenter de trouver un compromis entre l'administration et un administré. La loi reconnaît aussi à certaines AAI des prérogatives d'enquête (CNIL par exemple). À cet égard, on peut rappeler que tout fichier informatisé contenant des données à caractère personnel doit faire l'objet d'une déclaration auprès de cette dernière (la vente par une société d'un tel fichier qui, n'ayant pas été déclaré, n'était pas dans le commerce, a un objet illicite : Com. 25 juin 2013, n° 12-17.037).

2. Le Défenseur des droits

Par ailleurs, mis à part le Défenseur des droits (Titre XI bis de la C.) notamment, les AAI sont généralement des organismes collégiaux dont la composition est hétérogène : magistrats, parlementaires, représentants de la société civile, fonctionnaires. Ces membres sont parfois élus mais, le plus souvent, ils sont désignés par le président de la République, le Premier ministre, ou des parlementaires³.

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée, notamment par le fonctionnement d'un service public. Il peut se saisir d'office. Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un

1. En 2005, par exemple, le Conseil de la concurrence a infligé pour 754,1 millions d'euros d'amendes. Dans ce cadre, 534 millions sont dus à une seule et même affaire (l'entente entre les opérateurs mobiles Orange, SFR et Bouygues Télécom).

2. Ainsi, par exemple, le CSA, qui est chargé de veiller au respect de la liberté et du pluralisme, peut fixer les règles relatives aux campagnes électorales et à l'expression des partis politiques à la télévision et à la radio.

3. Le CSA, par exemple, est composé de neuf membres désignés par le président de la République et les présidents des deux assemblées.

mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 (article 71-1 de la C.).

L'autonomie et l'indépendance du Défenseur des droits sont assurées par plusieurs dispositions législatives :

- il ne peut être mis fin prématurément à ses fonctions, sauf empêchement constaté par un collège composé des chefs des trois plus hautes juridictions françaises ;
- il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour ses opinions ou ses actes liés à l'exercice de ses attributions ;
- il ne reçoit aucune instruction d'une autorité, d'une personne ou d'un groupe de pression ;
- ses missions ne sont pas cumulables avec un mandat électif, une autre fonction publique ou une activité professionnelle.

Le Défenseur des droits et tous ses collaborateurs sont soumis au secret professionnel. Les attributions du Défenseur des droits s'étendent non seulement à celles qui étaient exercées par le Médiateur de la République, mais sont élargies à celles du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ainsi que de la HALDE.

Le Défenseur des droits peut faire usage de ses pouvoirs d'enquête lui permettant de se faire communiquer toutes pièces utiles, mais aussi, en cas de nécessité, d'auditionner des personnes, voire de mener des vérifications sur place. Il peut choisir de privilégier un mode de résolution à l'amiable du conflit en formulant des recommandations en vue d'un règlement en droit, d'un règlement amiable par la voie de la médiation ou encore, dans certaines circonstances, d'un règlement en équité.

Si la réclamation qui lui est soumise révèle une faute ou un manquement, alors le Défenseur des droits peut mettre en œuvre des solutions contraignantes telles que : présenter des observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales à l'appui d'un réclamant ; intervenir au soutien d'une transaction civile ou pénale ; saisir l'autorité disciplinaire pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent ; recommander à l'administration de prendre des sanctions contre une personne physique ou morale, publique ou privée, soumise à autorisation ou agrément administratifs, qui serait à l'origine d'une discrimination. Le Défenseur des droits peut aussi demander des études au Conseil d'État ou à la Cour des comptes.

Il peut être consulté par le Premier ministre ou les Présidents des assemblées parlementaires sur tous les projets de loi intervenant dans son champ de compétences. Il peut également contribuer à la définition de la position française dans les négociations internationales.

Enfin, le Défenseur des droits a le pouvoir de proposer des réformes de textes législatifs ou réglementaires pour que le droit soit adapté aux évolutions de la société et que cessent les iniquités.

Par ailleurs, le Défenseur des droits s'attache à prévenir les discriminations en s'adressant aux personnes, physiques et morales, publiques et privées, qui sont susceptibles d'en commettre. À cette fin, il met en place des partenariats avec les acteurs de l'emploi, du logement, de l'éducation et de l'accès aux biens

et aux services, dans les secteurs publics et privés. Le Défenseur des droits a également pour mission de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant et de manière générale de contribuer à faciliter l'accès aux droits.

Le Défenseur des droits présente chaque année un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité, avec une annexe thématique par domaine de compétences, au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat.

Un rapport annuel consacré aux droits de l'enfant leur est également remis, lors de la Journée Internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre. Ces rapports sont rendus publics.

En 2013, l'institution a été saisie de 78 822 dossiers de réclamations, auxquelles s'ajoutent 32 228 appels aux plateformes téléphoniques, soit plus de 100 000 demandes d'intervention ou de conseil. Il a traité 77 338 dossiers et pris en 2013, 525 mesures « significatives », c'est-à-dire émis des recommandations à portée générale ou individuelle, présenté des observations en justice, saisi le parquet, conclu des transactions ou s'est autosaisi de situations graves. Les règlements amiables engagés par l'institution ont abouti pour 83 % d'entre eux. Quant aux observations déposées devant les juridictions (94 en 2013), 72 % ont été accueillies favorablement, ce qui est plus qu'en 2012 (68 %).

3. La CADA

La CADA, quant à elle (commission d'accès aux documents administratifs) est une autorité administrative indépendante et consultative chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. Sa composition garantit son indépendance. Son rôle est principalement de rendre des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations. Sa saisine est obligatoire avant tout recours contentieux. Elle conseille les administrations sur le caractère communicable de document et peut être consultée par le gouvernement ou proposer des modifications sur des textes législatifs ou réglementaires. Elle informe le public sur le droit d'accès.

L'activité de la CADA ces cinq dernières années a porté sur l'examen d'environ 5 000 affaires, pour lesquelles elle rend un avis ou conseil. Ses avis sont largement suivis par les autorités administratives, le demandeur obtenant souvent satisfaction.

Il faut rappeler que la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme ou leur support. Ce droit s'exerce à l'égard de toutes les personnes publiques (l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics) ainsi qu'à l'égard des organismes privés chargés d'une mission de service public.

L'accès à certaines informations, par exemple les dossiers médicaux, les listes électorales ou les informations environnementales, obéit à des règles particulières, souvent plus libérales que le régime général.

La loi prévoit toutefois quelques restrictions au droit d'accès, nécessaires pour préserver divers secrets, tel par exemple celui qui garantit dans l'intérêt des