

Delphine Hédary*

LES CONTROLES NON JURIDICTIONNELS DE L'ADMINISTRATION

UDK / UDC: 35.072.1 (44)

35.072.6 (44)

342.7 (44)

DOI: 10.31141/zrpf.2026.63.159.59

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 8.9.2025.

Prihvaćeno / Accepted: 15.1.2026.

Le contrôle de l'administration française ne se limite pas au contrôle juridictionnel : il s'étend à un vaste ensemble de contrôles non juridictionnels qui trouvent leur fondement dans les principes constitutionnels issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, notamment la séparation des pouvoirs, le principe de légalité et le droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration. La Constitution de 1958 consacre à cet égard le rôle de contrôle de trois institutions : le Parlement, qui vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques ; le Conseil d'État, dont la fonction consultative garantit la qualité et la légalité de la production normative ; et la Cour des comptes, qui contrôle les comptes publics et évalue l'efficacité des politiques publiques. À ces contrôles externes s'ajoutent les contrôles internes à l'administration, fondés sur le principe hiérarchique, la déontologie des agents et l'action de services spécialisés (services juridiques, secrétariat général du Gouvernement, contrôle de gestion, corps d'inspection). Enfin, les citoyens et la société civile exercent un contrôle croissant grâce aux obligations de transparence : motivation des décisions défavorables, communication des documents administratifs et droits étendus en matière d'environnement. Ces différents contrôles renforcent le respect de la légalité tant en amont qu'en aval de l'action administrative et témoignent de ce que l'obligation constitutionnelle de contrôle de l'administration se décline aujourd'hui dans des formes renouvelées.

Mots-clés: *contrôles non juridictionnels; administration publique; séparation des pouvoirs; principe de légalité; transparence administrative*

* Conseillère d'État

1. LES CONTROLES DE L'ADMINISTRATION ONT DES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET SONT EXERCES PAR DES INSTITUTIONS DEDIEES

1/ Les principes qui fondent les contrôles de l'administration :

Les idées politiques qui se développent à la fin du 18^{ème} siècle en France, particulièrement formalisées par Montesquieu (auteur de « L'esprit des lois ») prônent :

- que la souveraineté doit appartenir non plus au roi mais au peuple, par le biais de représentants ;
- que le pouvoir doit être séparé entre les fonctions exécutives, législatives et judiciaires afin d'éviter la concentration du pouvoir et les risques d'arbitraires qui y sont liées ;
- et que le respect des lois doit être assuré, ce que l'on nommera le respect de la hiérarchie des normes ou encore le principe de légalité. Ainsi, le pouvoir exécutif peut être contrôlé par le pouvoir judiciaire et par le pouvoir législatif afin de vérifier qu'il agit dans le respect des règles de droit qui expriment la volonté générale du peuple souverain.

Ces idées sont consacrées dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, adoptée en 1789 par les représentants du peuple issus des états-généraux que le roi Louis XVI avait convoqués pour tenter de résoudre les colères pré-révolutionnaires (et notamment la crise des finances !). L'article 3 dispose que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nu individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », l'article 6 : « la loi est l'expression de la volonté générale » et l'article 16 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de Constitution », autrement dit, n'est pas une société démocratique.

De cette souveraineté de la loi émanant du peuple, il résulte que les actions de l'exécutif doivent être contrôlées. Or l'exécutif agit à travers l'administration, qui est son bras opérationnel (l'article 20 de la Constitution « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée »). Ainsi, contrôler le pouvoir exécutif passe par le contrôle de l'administration. Et c'est pourquoi l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme énonce que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'article 14 est encore plus précis pour ce qui est relatif aux impôts et aux dépenses publiques : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Cette déclaration des droits de l'homme est annexée à la Constitution actuelle de la République française, adoptée en 1958, et fait partie de ce que nous appelons le « bloc de constitutionnalité », autrement dit le sommet de la hiérarchie des normes. Le

respect des normes est assuré par des instances qui ont une fonction juridictionnelle : le Conseil constitutionnel pour le contrôle de la constitutionnalité des lois, et les juridictions administratives, au sommet desquels est le Conseil d'Etat, pour le contrôle des décisions prises par l'exécutif.

Mais au-delà des contrôles juridictionnels sur les décisions prises par l'exécutif (réglementaires, individuelles ou contractuelles), c'est l'ensemble de l'action de l'administration qui peut être contrôlée, d'une part avant même qu'elle formalise son action par une décision susceptible de recours, d'autre part dans la façon dont elle exécute les décisions et met en œuvre les politiques publiques.

En pratique, les contrôles non juridictionnels de l'administration portent sur toute son action, avant comme après ce qui peut être contrôlé devant une juridiction. Ils portent aussi sur toutes les administrations, mêmes celles qui exécutent les missions les plus directement liées à l'exercice de la souveraineté comme l'armée, la police, la diplomatie. Et ils concernent les administrations de l'Etat comme celles des collectivités territoriales, selon des modalités diverses.

2/ La consécration dans la Constitution de la [Vème] République du rôle de trois institutions :

La Constitution en vigueur a été adoptée en 1958. Elle se réfère à la Déclaration des droits de l'homme et comporte aussi des articles qui consacrent spécifiquement le rôle de contrôle de trois institutions.

Le Parlement Article 24 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».

En votant la loi, le Parlement fixe les principes qui s'imposent aux décisions réglementaires et à l'action de l'administration. Il a un rôle particulièrement actif dans l'élaboration des lois de finances qui autorisent la perception des impôts et décide de l'affectation des dépenses. C'est aussi en cette matière qu'il procède à l'évaluation la plus poussée des politiques publiques.

Pour cette évaluation et pour le contrôle de l'action du gouvernement, le parlement peut poser des questions orales aux membres du gouvernement lors des séances, ainsi que des questions écrites, en dehors des séances, auxquelles les administrations sont tenues de répondre. Il peut aussi auditionner des membres du gouvernement et des administrations ; décider de créer des commissions d'enquête, établir des rapports publics, se prononcer sur ceux qu'il demande à l'administration de produire.

En plus du contrôle sur l'action ordinaire de l'administration, le Parlement dispose même d'un pouvoir de contrôle lors de circonstances exceptionnelles pour lesquelles l'exécutif dispose de pouvoirs exorbitants du droit commun. Ainsi, une déclaration de guerre doit être autorisée par le Parlement, et si la décision de faire intervenir les forces armées appartient au gouvernement, celui-ci doit en informer le Parlement et solliciter son autorisation si la durée de l'intervention excède quatre mois (article 35).

Il existe une disposition d'exception, prévue à l'article 16 de la Constitution, pour permettre au Président de la République de prendre des mesures exorbitantes de ses pouvoirs habituels, afin de répondre à des situations de menaces grave et immédiate pour l'indépendance de la nation ou l'intégrité du territoire ou l'exécutions d'engagements internationaux et parce que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu. Même dans ces circonstances, le Parlement se réunit de plein droit et après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, soixante députés ou soixante sénateurs et le président de chacune de ces deux chambres peut demander au Conseil constitutionnel d'examiner si les conditions sont encore réunies pour que le Président de la République continue d'exercer des pouvoirs étendus. Cet article n'a été mis en œuvre qu'une fois, en 1961.

Le Conseil d'Etat est consacré par la Constitution pour son rôle consultatif, autrement dit pour contrôler la qualité de la production normative du gouvernement.

En effet, tous les projets de loi préparés par le gouvernement doivent obligatoirement être soumis à l'avis du Conseil d'Etat avant d'être déposés devant le Parlement (art. 39). De même, lorsque le gouvernement a été habilité par le Parlement à prendre des ordonnances, c'est-à-dire des normes qui relèvent du domaine de la loi mais sont écrites et adoptées par le gouvernement, l'avis du Conseil d'Etat est obligatoire (art. 37). L'avis du Conseil d'Etat est également nécessaire pour les décrets les plus importants.

Le Conseil d'Etat rend ses avis au sein de cinq sections, dites « consultatives » ou « administratives » (à la différence de la Section du contentieux) qui se répartissent les textes à examiner en fonction des matières : section de l'intérieur (pour les textes relatifs aux principes constitutionnels, libertés publiques, régime des personnes, pouvoirs publics), section des finances (projets de lois de finances et autres dispositions budgétaires, fiscales, financières et économiques), section des travaux publics (environnement, logement, urbanisme, énergie, transports, agriculture), section sociale (santé, action et sécurité sociales, travail et emploi), section de l'administration (organisation et gestion de l'administration, enseignement et recherche, Défense nationale). Pour les projets de loi, après l'examen par la section concernée, c'est l'assemblée générale (regroupant les présidents et des membres de chaque section, présidée par le Vice-président du CE), qui rend l'avis.

Les avis rendus sur les textes portent sur le respect de la légalité, sur la clarté et l'intelligibilité du texte, sur sa cohérence avec d'autres normes de même niveau. Ils excluent des appréciations d'opportunité, mais peuvent porter sur « la bonne administration » ce qui concerne en particulier les aspects de mise en œuvre opérationnelle tels que la pertinence de dispositions procédurales. Le travail est itératif entre le rapporteur et les représentants de l'administration qui ont préparé le texte. A l'issue, le gouvernement peut soit reprendre le texte qu'il a soumis à avis, soit prendre le texte résultant de l'avis du Conseil d'Etat, mais pas un tiers texte.

En plus des avis portant sur des projets de texte, le Conseil d'Etat peut être sollicité pour rendre des avis sur des questions juridiques. Il se prononce aussi sur

l'action de l'administration et l'évaluation des politiques publiques indépendamment des saisines que lui adresse le gouvernement, par les rapports élaborés par la Section des études, de la prospective et de la coopération.

La Cour des comptes : Article 47-2 Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La Cour des comptes (avec le relai des chambres régionales des comptes) contrôle les comptes des comptables publics et certifie les comptes de l'Etat et des organismes de la sécurité sociale. Elle juge les gestionnaires publics et elle évalue les politiques publiques. Ce dernier contrôle ne porte pas que sur le respect des règles comptables et budgétaires. Il cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et il aboutit à des recommandations de modifications de pratiques administratives.

2. LES CONTROLES INTERNES A L'ADMINISTRATION

Les principes qui s'imposent à l'administration de respecter la légalité et de devoir « rendre compte de son administration » la conduisent à exercer des contrôles internes nombreux et sous des formes diversifiées.

1/ Le premier contrôle repose sur le principe de la hiérarchie sur le fondement duquel est organisée l'administration.

Le statut général de la fonction publique reconnaît des droits et formule les obligations à l'égard de chaque « agent public » (notamment article L. 121-1 : « L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité »), imposant donc une déontologie personnelle qui inclut notamment la neutralité, l'obligation de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées et de ne pas se trouver dans des situations de conflit d'intérêt. Le contrôle de l'administration est ainsi d'abord un auto-contrôle.

Mais les administrateurs ne sont pas des individualités indépendantes ; ce sont des agents soumis au respect du principe hiérarchique. L'administration publique n'est pas la somme d'administrateurs mais une organisation avec une chaîne hiérarchique.

Les supérieurs peuvent donner des instructions, en suivre la bonne exécution et faire modifier les décisions prises par les subordonnés. Ils les évaluent dans un processus annuel de notation et de gestion des carrières. Ils disposent d'un pouvoir de sanction.

2/ Les « contrôles qualité » réalisés par des services administratifs spécialisés.

Le contrôle de la qualité de la production normative est réalisé par les services juridiques au sein de chaque ministère, ainsi que par le secrétariat général du gouvernement, service placé auprès du Premier ministre pour coordonner l'action de l'administration. Le SGG est le service par lequel passent tous les projets de texte avant leur transmission pour avis au Conseil d'Etat et avant leur publication au journal officiel, qu'ils aient été ou non soumis à l'avis du CE.

Le contrôle comptable, budgétaire et financier est exercé au sein de chaque ministère, par les services internes spécialisés ainsi que par les comptables publics et contrôleurs du ministère des finances.

Le contrôle de gestion, qui vise à mieux connaître la productivité de l'activité de certains services (ceux dont l'activité est quantifiable), et l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, est plus ou moins développés selon les administrations.

Les corps d'inspection réalisent des contrôles de la qualité mais aussi de la pertinence, voire de l'opportunité, des actions mises en œuvre par les administrations. Les plus importantes : inspection des finances, inspection générale des affaires sociales, inspection de l'administration (ministère de l'intérieur), conseil général du développement durable (environnement au sens large), inspection générale de la justice.

Leurs contrôles peuvent aussi être ciblés sur le respect des règles déontologiques par les agents. C'est en particulier le cas de l'inspection générale de la police ou de celle de la justice. Ainsi, les inspections internes aux ministères ont un rôle d'autant plus important que le secteur d'activité touche le plus au cœur de fonctions régaliennes. Dans ces cas, les rapports ne sont le plus souvent pas rendus publics, mais sont communiqués aux juridictions s'il y a des contentieux.

3. LES CONTROLES PAR LES CITOYENS ET LA SOCIETE CIVILE

1/ Les obligations de transparence de l'administration l'incitent à s'auto-contrôler et facilitent les contrôles par les citoyens et les juridictions.

1/ la motivation des décisions individuelles de l'administration défavorables aux personnes physiques ou morales est obligatoire (art. L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration - CRPA: notamment des décisions qui infligent une sanction, qui restreignent les libertés publiques, opposent une prescription,...). Cette obligation va à l'encontre de l'arbitraire et favorise le respect de la légalité puisque l'exposé des motifs rendra d'autant plus facile l'éventuel contrôle juridictionnel.

2/ La communication des documents administratifs achevés (pas préparatoires) détenus par les administrations est obligatoire : par publication en ligne spontanément,

ou par communication sur demande (art. L. 311-1 du CRPA). Certaines restrictions s'appliquent lorsque les documents contiennent des informations protégées par la loi : vie privée, secret des affaires, informations relatives à la défense nationale ou à d'autres sujets régaliens.

3/ des droits étendus et reconnus au niveau constitutionnel en matière d'environnement : depuis l'adoption en 2005 de la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution comme la Déclaration des droits de l'homme, toute personne (physique ou morale, donc cela inclut les associations) a droit d'accéder aux informations et de participer aux décisions ayant une incidence (directe et significative) sur l'environnement.

Ces droits renforcent le contrôle de l'administration à la fois en amont, car l'administration auto-contrôle d'autant plus ses actions qu'elle sait devoir être transparente, et en aval car l'accès aux informations facilite l'exercice des recours juridictionnels et nourrit le contradictoire devant le juge.

Conclusion : L'obligation constitutionnelle se décline dans des formes renouvelées.

VANSUDSKA KONTROLA NAD JAVNOM UPRAVOM

Kontrola nad francuskom javnom upravom ne ograničava se na sudski nadzor: on obuhvaća širok skup vansudskih oblika kontrole koji svoje uporište nalaze u ustavnim načelima proizašlima iz Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789., osobito u diobi vlasti, načelu zakonitosti te pravu društva da od svakog javnog službenika zatraži račun o njegovu upravljanju. Ustav iz 1958. u tom pogledu potvrđuje kontrolnu ulogu triju institucija: Parlamenta, koji donosi zakone, nadzire djelovanje Vlade i ocjenjuje javne politike; Državnog savjeta (Conseil d'État), čija savjetodavna funkcija jamči kvalitetu i zakonitost normativne proizvodnje; te Revizijskog suda (Cour des comptes), koji kontrolira javne račune i ocjenjuje djelotvornost javnih politika. Tim vanjskim oblicima kontrole pridružuje se kontrola unutar same uprave, utemeljena na načelu hijerarhije, deontologiji službenika i djelovanju specijaliziranih službi (pravne službe, glavno tajništvo Vlade, kontrola upravljanja, inspeksijska tijela). Naposljetku, građani i civilno društvo provode sve izraženiju kontrolu zahvaljujući obvezama transparentnosti: obrazlaganju nepovoljnih odluka, dostupnosti upravnih dokumenata i proširenim pravima u području okoliša. Ti različiti oblici kontrole jačaju poštivanje zakonitosti kako prije tako i nakon upravnog djelovanja te svjedoče o tome da se ustavna obveza kontrole nad javnom upravom danas ostvaruje u obnovljenim oblicima.

Ključne riječi: *vansudska kontrola, javna uprava, dioba vlasti, načelo zakonitosti, transparentnost uprave*

NON-JURISDICTIONAL CONTROLS OF THE ADMINISTRATION

Control of the French administration is not confined to judicial review: it extends to a broad array of non-jurisdictional controls grounded in the constitutional principles derived from the 1789 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen - in particular the separation of powers, the principle of legality, and society's right to call any public official to account for their administration. In this respect, the 1958 Constitution enshrines the supervisory role of three institutions: Parliament, which votes laws, oversees the action of the Government and evaluates public policies; the Conseil d'État, whose consultative function safeguards the quality and legality of normative output; and the Court of Audit (Cour des comptes), which controls public accounts and assesses the effectiveness of public policies. These external controls are complemented by controls internal to the administration, based on the hierarchical principle, the deontology of public officials and the work of specialised services (legal departments, the Secretariat-General of the Government, management control, inspection bodies). Finally, citizens and civil society exercise increasing control thanks to transparency obligations: the duty to give reasons for unfavourable decisions, access to administrative documents, and extended rights in environmental matters. These various controls strengthen respect for legality both upstream and downstream of administrative action and demonstrate that the constitutional obligation to control the administration is today expressed in renewed forms.

Key words: *non-jurisdictional control, public administration, separation of powers, principle of legality, administrative transparency*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).