



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

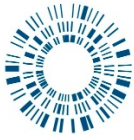
Actes de la 12^e rencontre du Cercle franco-allemand de droit public
« Capacité de décision dans un paysage politique fragmenté » Cologne
2025, sous la direction de Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore
Gaillet et David Capitant.

Le rôle de l'administration entre politisation et dépolitisation

Ioannis Michalis¹

Citer cet article : Ioannis Michalis,
« Le rôle de l'administration entre politisation et
dépolitisation », Revue générale du droit public français et
comparé, 2026, PRGD_2026044.

¹ Professeur de droit public à l'université du Mans (Themis-UM). Ce texte est issu de l'intervention à l'onzième rencontre du Cercle franco-allemand de droit public portant sur la « Capacité de décision dans un paysage politique fragmenté » qui a eu lieu à Cologne du 7 au 8 novembre 2025. L'auteur tient à remercier Nikolaus Marsch, Professeur à l'université de la Sarre, pour les échanges fructueux, ainsi que Mesdames Karau et Forster pour la traduction du texte en allemand.



Traiter du rôle de l'administration dans un paysage politique fragmenté n'a rien d'évident. L'embarras d'un administrativiste face à ce sujet ne tient pas au rôle réduit de l'administration pendant les périodes de crise politique. La continuité de l'État et celle des services publics sont des principes constitutionnels² qui ne permettent pas à l'administration d'arrêter sa marche au gré des turbulences du système politique. Toutefois, le droit administratif (et de manière plus générale le droit tout court, au moins dans la plupart des systèmes continentaux) a fait le choix de laisser les questions relatives à la politique à la science politique. Malgré les interférences inévitables entre le droit et la politique, la science du droit et la science du politique se sont constituées, selon les termes de Jacques Chevallier, « autour d'un principe de démarcation mutuelle, aboutissant à la formation de champs cloisonnés mais dont la coexistence reste conflictuelle – une sorte de 'paix armée' présidant à leurs relations »³. Ce « 'divorce par consentement mutuel' entre les juristes et les politistes »⁴ n'est pas survenu au moment de l'autonomisation de la science politique⁵. Alexis de Tocqueville pointait déjà devant l'Académie l'absence de dialogue entre le droit et la politique⁶.

À quelques exceptions près⁷, les juristes étudiant l'administration font ainsi abstraction des questions politiques, à savoir les questions relatives aux compétitions des partis politiques pour accéder au pouvoir⁸ et de manière plus générale les différentes idéologies politiques avec leurs visions du monde⁹. Cette restriction de l'objet d'étude a été justifiée par la théorie du positivisme et le besoin d'une neutralité axiologique, alors même que le positivisme ne commande pas d'ignorer le contexte politique, mais juste de « séparer le bon grain de l'ivraie » et de ne pas dissimuler des positions politiques dans l'analyse juridique¹⁰. L'approche positiviste justifie aussi souvent la séparation entre le droit administratif et la science administrative¹¹. Même si cette distinction n'est pas complètement assumée en France (au concours d'agrégation, il y a toujours une épreuve de « Droit administratif et

² Pour une présentation synthétique récente v. R. Vincent, « L'unité au-delà de la diversité. Étude du principe du continuité de l'État dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel », in X. Dupré de Boulois, X. Philippe, J. Bonnet, P. Idoux, M. Ubaud-Bergeron (dir.), *Droit constitutionnel et droit administratif. Entre unité et spécificités*, 2023, p. 135.

³ J. Chevallier, « Science du droit et science du politique. De l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, 1993, p. 251.

⁴ D. Mongoin, « Le droit constitutionnel, droit politique », in E. Fraysse (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 57.

⁵ V. Ph. Raynaud, « Le droit et la science politique », *JusPoliticum*, 2009, n° 2.

⁶ A. de Tocqueville, « Rapport fait à l'Académie des sciences morales et politiques sur le livre de M. Macarel intitulé : Cours de droit administratif », in Id., *Études économiques politiques et littéraires*, 1866, t. 9, p. 60.

⁷ V. notamment : A. Demichel, *Le Droit administratif*, 1978, mais aussi : F.-P. Benoît, *Le droit administratif français*, 1968.

⁸ Ph. Braud, *La Science politique*, 2023, p. 6 ; v. aussi B. Plessix, « Avant-propos », in E. Fraysse (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 7 ; E. Fraysse, « Propos introductifs », in Id. (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 13.

⁹ M. Carpentier, « Politique et doctrine publiciste : le positivisme coupable ? », in E. Fraysse (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 21.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La plupart de manuels de droit administratif ignorent la science administrative où se limitent à mentionner le besoin de ne pas l'ignorer (ainsi R. Chapus, *Droit administratif général*, 15^e éd., 2001, t. 1, p. 11 ; B. Plessix, *Droit administratif général*, 5^e éd., 2024, p. 5 ; J. Waline, G. Eckert, E. Muller, *Droit administratif*, 30^e éd., 2025, p. 12). Cf., toutefois, M. Tourbe, N. Chiffot, *Droit administratif*, 19^e éd., 2024, notamment p. XIV.



science administrative »¹²), l'étude sociologique de l'administration est de moins en moins investie dans les facultés de droit tant au niveau de l'enseignement, qu'au niveau de la recherche¹³.

Cependant, l'étude de l'administration d'un point de vue juridique ne peut pas ignorer le fait que l'administration agit dans un environnement politique, elle exécute des ordres politiques et souvent elle produit elle-même des politiques publiques qu'elle met par la suite en œuvre. Le contexte politique a alors un impact direct sur le fonctionnement de l'administration et par extension sur le droit administratif. Aussi évident que cela puisse paraître, cette dimension est largement délaissée. La fragmentation du paysage politique est une bonne occasion pour se pencher à une telle étude.

Si les enseignements du droit administratif commencent souvent par l'arrêt *Blanco*¹⁴ qui demeure un des mythes fondateurs du droit administratif¹⁵, un des réels fondements de l'administration réside aujourd'hui dans l'article 20 de la Constitution de 1958 qui prévoit que le gouvernement « dispose de l'administration ». L'administration est soumise au pouvoir gouvernemental et exécute ses décisions politiques. En même temps, les agents de l'administration bénéficient d'un certain nombre de droits, souvent de valeur constitutionnelle, qui peuvent être opposés à leurs supérieurs hiérarchiques. Dans ses rapports avec le gouvernement, l'administration est alors invitée à trouver un juste équilibre entre deux extrêmes : la politisation et la technocratisation. Trouver la proportion d'or entre les deux situations pathologiques extrêmes est un défi permanent pour l'administration¹⁶ et l'instabilité politique que connaît actuellement la France permet de mesurer à quel point l'administration cherche toujours de trouver un équilibre entre dépolitisation et politisation. Si la dépolitisation s'est présentée comme indispensable pour la bonne marche de l'administration, cette dernière ne s'est jamais départie de la politique et elle cherche même à inventer de nouveaux modes pour se ré-politiser.

A. La dépolitisation recherchée

La dépolitisation de l'administration, ou pour être plus précis, la présentation dépolitisée de l'administration a permis à l'administration de devenir un facteur de la continuité de l'État

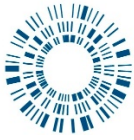
¹² Art. 11 de l'arrêté du 13 février 1986 relatif à l'organisation du premier concours d'agrégation pour le recrutement des professeurs des universités des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion.

¹³ V. L. Vanier, « Le droit administratif et la science administrative », in AFDA, *Droit administratif et science(s)*, à paraître.

¹⁴ V. Ch. Roux, « Enseigner l'arrêt *Blanco* », in S. Gilbert, F. Blanco, A. Jacquemet-Gauché, *Autour de l'arrêt Blanco*, 2023, p. 345.

¹⁵ G. Bigot, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *RFDA*, 2000, n° 3, p. 527.

¹⁶ V. M. Waline, « Les résistances techniques de l'administration au pouvoir politique », in Centre de sciences politiques, *Politique et technique*, 1958, p. 159 ; C. Wiener, « Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde », *Pouvoirs*, 1978, n° 4, p. 39 ; M. Lesage, « Les relations entre le pouvoir politique et l'administration », *RFAP*, 1983, n° 26, p. 50.



en dépit des changements affectant la vie politique¹⁷ et de légitimer son action indépendamment du pouvoir politique.

I. Garantir la continuité de l'État

L'idée de la continuité de l'État grâce à l'administration surgit chez les administrativistes français du xix^e siècle, au moment où la France connaît plusieurs changements politiques et constitutionnels¹⁸. Elle s'avère précieuse en cas d'instabilité politique, car grâce à l'administration, l'État peut poursuivre sa marche. Pour parvenir à cette affirmation, il était nécessaire, sans abandonner la répartition tripartite des pouvoirs entre législatif, exécutif et judiciaire, de faire passer la notion de l'exécution au deuxième plan¹⁹. Contrairement aux idées reçues, cette dernière ne se réduit pas à l'exécution des lois votées par le Parlement. Au contraire, elle est protéiforme et elle implique plusieurs fonctions tant dans l'ordre juridique nationale que dans l'ordre juridique international²⁰. Dans l'ordre interne, l'identification d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir discrétionnaire qui dépasse la seule exécution d'une loi a fait émerger la fonction administrative qui a dû être distinguée de la fonction gouvernementale²¹.

La délimitation des deux fonctions était loin d'être évidente²², d'autant plus que le critère organique n'aurait pas pu être envisagé²³ : un ministre participe au gouvernement qui selon la Constitution « détermine et conduit la politique de la Nation »²⁴ et en même temps dirige les services ministériels et adopte des règlements techniques pour l'exécution de la loi. Historiquement, la doctrine a proposé plusieurs critères pour cette distinction²⁵. Selon certains auteurs, la distinction peut être effectuée selon le critère hiérarchique²⁶ : l'administration se présente subordonnée au pouvoir gouvernemental et constitue un simple instrument au service du gouvernement²⁷. Selon d'autres auteurs, le gouvernement se distingue de l'administration du fait du caractère politique de sa fonction²⁸.

¹⁷ E. Fraysse, *L'État dans la construction doctrinale du droit administratif*, 2022, t. 1, p. 304.

¹⁸ E. Fraysse, [17], t. 1, p. 292 et s.

¹⁹ V. O. Jouanjan, « La notion d'exécution dans la doctrine classique », *RFHIP*, 2011, n° 34, p. 343.

²⁰ Pour une typologie des fonctions de l'exécutif v. B. Montay, *L'autorité perdue. Pour une théorie des fonctions de l'Exécutif*, 2021, p. 101 et s.

²¹ O. Jouanjan, [19], p. 347.

²² V. B. Plessix, [11], p. 395 et s.

²³ P. Serrand, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *JusPoliticum*, 2010, n° 4.

²⁴ Art. 20 de la Constitution de 1958.

²⁵ Pierre Serrand ([23], p. 8) classe les différents critères en quatre catégories.

²⁶ Pierre Serrand renvoie, entre autres, à Henrion de Pansey (*Œuvres judiciaires*, 1843, p. 213), Macarel (*Des tribunaux administratifs*, 1828, p. 1 et s.), Vivien (*Études administratives*, 3^e éd., 1859, t. 1, p. 30 et s.) et Laferrière (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1^{ère} éd., 1888, t. 2, p. 31).

²⁷ E. Fraysse, [17], t. 1, p. 299.

²⁸ V. notamment A. Trolley, *Cours de droit administratif*, 1884, t. 1, p. 163, qui distingue une « administration politique » et une « administration civile ».



Certes, aucun critère n'a réussi à faire l'unanimité²⁹, mais la distinction au sein de l'exécutif entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative a permis à l'administration d'incarner la continuité de l'État malgré les changements au niveau gouvernemental ou même constitutionnel. Alexis de Tocqueville observe ainsi dans *L'Ancien Régime et la Révolution* qu'« en France, depuis [17]89, plusieurs révolutions [...] ont changé de fond en comble toute la structure du gouvernement. [...] Néanmoins, le désordre qu'elles ont fait naître n'a jamais été ni long ni général ; [...] Ce que, depuis [17]89, la constitution administrative est toujours restée debout au milieu des ruines des constitutions politiques »³⁰. Cette notion de constitution administrative, reprise par la suite par plusieurs auteurs³¹, est marqueur de la continuité de l'administration qui malgré les changements politiques garantit la stabilité³².

Cette analyse prend son essor notamment après la Révolution de 1848 et la mise en place de la II^e République. Des auteurs comme Firmin Laferrière ou Denis Serrigny constatent à ce moment que la stabilité de l'administration n'a pas été atteinte par le changement de régime³³. Au XX^e siècle, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a confirmé la continuité de l'administration malgré le changement politique³⁴. Dans tous les cas, l'administration se présente comme « un ensemble clos qui fonctionnerait d'après des règles propres », « indifférent au contexte », « agissant hors des frontières de la politique »³⁵. En plus, l'administration et son droit ont la capacité, non seulement de résister aux secousses politiques³⁶, mais aussi de canaliser le changement politique³⁷, « par un travail d'interprétation destiné à désamorcer le potentiel de subversion des principes du droit administratif que recèlent certaines innovations politiques »³⁸.

D'ailleurs, l'État administratif a connu une nouvelle vie ces dernières années : la défiance vis-à-vis des pouvoirs politiques a donné lieu à la multiplication des instances technocratiques, plus ou moins indépendantes. Les agences étatsuniennes sont l'archétype³⁹ et elles ont été une source d'inspiration importante pour la France qui a mis en place

²⁹ P. Serrand, [23], p. 16.

³⁰ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 7^e éd., 1866, p. 297.

³¹ V. J. Caillousse, « Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif. Aperçus du problème, à la lumière du 'changement' », *RA*, 1982, n° 208, p. 361 ; J. Chevallier, « Changement politique et droit administratif », in CURRAP, *Les usages sociaux du droit*, 1989, p. 293 ; J.-J. Bienvenu, J. Petit, B. Plessix, B. Seiller (dir.), *La Constitution administrative de la France*, 2012.

³² V. E. Fraysse, [17], t. 1, p. 315 et s.

³³ E. Fraysse, [17], t. 1, p. 318 et s., citant F. Laferrière, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, 3^e éd., 1850, t. 1, p. 47 et D. Serrigny, *Droit public et administratif romain*, 1862, t. 1, p. 133.

³⁴ J. Caillousse, [31].

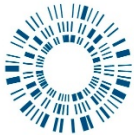
³⁵ J. Caillousse, [31], p. 364.

³⁶ J. Chevallier, [31], p. 306.

³⁷ Sur ce point, Sir Humphrey, protagoniste de la série britannique de la BBC *Yes Minister*, est la caricature du haut fonctionnaire qui se croit garant de la continuité administrative et résiste aux innovations politiques de son ministre en invoquant les règles et les coutumes administratives.

³⁸ J. Chevallier, [31], p. 310.

³⁹ M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2021.



plusieurs autorités administratives indépendantes⁴⁰. L'épistocratie de l'administration se présente ainsi comme une réponse face aux défauts de la vie politique⁴¹.

Cette dépolitisation de l'administration qui garantit la continuité de l'État n'aurait pas pu être atteinte sans le soutien du juge administratif. Dans un article sur la discontinuité du droit constitutionnel et la continuité du droit administratif, qui fait penser à la fameuse formule d'Otto Mayer : « *Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht* »⁴², Georges Vedel a voulu démontrer que, grâce au juge, l'administration a compensé l'instabilité des régimes politiques et des Constitutions⁴³. L'absence d'un code administratif, dont la réalisation a été soigneusement écartée au XIX^e siècle⁴⁴, a permis le déploiement des notions plastiques comme l'intérêt général ou le service public qui s'adaptent aux changements politiques et facilitent la continuité administrative⁴⁵.

En même temps, avec plusieurs grands arrêts, qui ont été rendus en période d'instabilité politique et qui sont toujours d'actualité, le juge a donné à l'administration la possibilité d'agir indépendamment du contexte politique. À titre d'exemple, l'arrêt *Heyriès* reconnaît qu'en période de crise l'administration a le pouvoir de prendre des décisions qui dérogent aux règles de compétences et aux règles de fond en raison des circonstances exceptionnelles⁴⁶. Les arrêts *Labonne*⁴⁷ et *Jamart*⁴⁸ reconnaissent sous certaines conditions à l'administration un pouvoir réglementaire en dehors de tout texte. L'arrêt *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*⁴⁹, qui connaît une deuxième jeunesse depuis la dissolution de 2024⁵⁰, permet aux ministres démissionnaires d'assurer la continuité administrative en expédiant les affaires courantes. C'est le caractère *a priori* apolitique de ces actions qui la légitime.

II. Légitimer

En droit administratif français, la question de la légitimité est souvent réduite à la seule question de la légalité⁵¹ : la soumission de l'administration aux lois adoptées par le Parlement suffit pour rendre son action légitime, « ce qui lui vaut l'assentiment général et

⁴⁰ M. Lombard, « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *AJDA*, 2005, n° 10, p. 530.

⁴¹ V. A. Viala, *Faut-il abandonner le pouvoir aux savants ? La tentation de l'épistocratie*, 2024.

⁴² O. Mayer, « Vorwort », in Id., *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3^e éd., 1924.

⁴³ G. Vedel, « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif », in *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel Waline*, 1974, t. 2, p. 777.

⁴⁴ A. Hachemi, *Le juge administratif et la loi (1789-1889)*, 2020.

⁴⁵ J. Chevallier, [31].

⁴⁶ CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, *Rec.*, p. 651.

⁴⁷ CE, 8 août 1919, *Labonne*, *Rec.*, p. 737.

⁴⁸ CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, *Rec.*, p. 172.

⁴⁹ CE, Ass., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, *Rec.*, p. 210.

⁵⁰ V. F. Melleray, « L'expédition des affaires courantes par le gouvernement », *AJDA*, 2024, n° 30, p. 1634 ; L. Cadin, M. Chonavel, « Parlez-vous couramment les affaires courantes ? », *AJDA*, 2025, n° 36, p. 1860.

⁵¹ V. Champeil-Desplats, « Citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, 2011, t. 2, p. 397.



l'obéissance spontanée »⁵². Ainsi, la problématique de l'effectivité de l'action administrative n'est pas négligée, sans que les questions de sciences sociales, qui dérogeraient à une approche « purement positiviste », ne soient abordées. Le droit allemand va plus loin avec le principe démocratique⁵³, mais les deux approches présupposent une administration politiquement neutre qui se contente d'exécuter les décisions du pouvoir politique.

Cette légitimation par le droit est la première parmi les trois formes de domination identifiée par Max Weber à côté de la domination traditionnelle et la domination charismatique⁵⁴. La rationalisation des sociétés modernes était censée faire disparaître les deux dernières au profit de la première. Cependant, Danièle Lochak souligne que le principe de légalité n'a pas ôté toute dimension traditionnelle dans les rapports des citoyens avec l'administration. Même si l'administration est une institution profane, « elle suscite une crainte révérentielle dont l'origine doit être recherchée dans le mystère et la sacralité qui entourent aujourd'hui encore tout ce qui touche au droit et à l'État »⁵⁵. Pierre Legendre de son côté considère que les modes de construction et de fonctionnement de l'administration s'inscrivent dans la continuité du droit canonique et du droit féodal du Moyen-Âge⁵⁶. Dans tous les cas, le pouvoir instrumentalise une administration présentée comme politiquement neutre pour mieux imposer sa volonté politique. Aussi oxymorique que cela puisse paraître, la dépolitisation de l'administration devient un projet politique.

La fonction politique de l'administration est alors sciemment effacée. L'administration se réduit à un rôle technique d'application du droit positif. Dans l'exercice de leurs missions, les fonctionnaires s'abstiennent à tout débat politique. Max Weber écrivait déjà que « le véritable fonctionnaire [...] ne devrait pas être impliqué dans la politique, mais plutôt “administrer” de manière impartiale »⁵⁷. Et l'article L121-2 du Code général de la fonction publique impose aux fonctionnaires une obligation de neutralité.

De son côté, la justice administrative s'est construite elle-même comme apolitique⁵⁸ contribuant à la dépolitisation de l'administration. La théorie des actes de gouvernement est une bonne illustration. Afin de dissocier le juridique du politique, le Conseil d'État a exclu du prétoire les décisions politiques⁵⁹. Abjurer toute immixtion dans la politique était nécessaire pour légitimer ses décisions⁶⁰. D'ailleurs, depuis Gaston Jèze et Marcel Waline,

⁵² S. Guinchard, Th. Debard (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 33^e éd., 2025, p. 668.

⁵³ V. notamment : E. W. Böckenförde, « Demokratie als Verfassungsprinzip », in J. Isensee, P. Kirchhof (dir.), *Handbuch des Staatsrechts*, t. 2 : Verfassungsstaat, 3^e éd., 2004, p. 429.

⁵⁴ M. Weber, « Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft », *Preußische Jahrbuch*, 1922, vol. 187, p. 1.

⁵⁵ D. Lochak, « Le principe de légalité. Mythes et mystifications », *AJDA*, 1981, n° 10, p. 387.

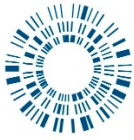
⁵⁶ P. Legendre, « La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France », *Revue historique de droit français et étranger*, 1974, n° 4, p. 696.

⁵⁷ M. Weber, *Politik als Beruf*, 1919, p. 25.

⁵⁸ M. Lavaine, « Le droit administratif, droit politique », in E. Fraysse (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 77.

⁵⁹ V. notamment CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon*, *Rec.*, p. 155.

⁶⁰ Cl. Saunier, « L'exclusion du 'politique' par le juge de droit public », in E. Fraysse (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 37 ; v. aussi Id., *La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France*, 2023.



la doctrine en droit administratif français se limite largement dans l'analyse technique de cette jurisprudence⁶¹ apolitique.

Deux exemples plus récents confirment cette tendance du juge à évacuer la dimension politique des questions auxquelles il est confronté, afin de trancher le litige sur une base « purement » juridique. Le premier exemple tient au principe de laïcité. Ce principe s'impose à tous les services publics⁶², comme celui de l'enseignement ou des activités sportives. Le port des signes religieux dans les écoles publiques⁶³, dans les piscines municipales⁶⁴ ou lors des compétitions sportives⁶⁵ a largement alimenté les débats publics. Or, le Conseil d'État qui en a été saisi a été contraint de se prononcer sur le seul fondement d'un principe juridique, même si l'absence de toute dimension politique de ses décisions a été questionnée⁶⁶. Il en a été de même dans les contentieux récents à propos des drapeaux palestiniens sur les frontons des certaines mairies en France. Même si les autorités municipales sont élues⁶⁷ et même si les assemblées locales peuvent émettre des vœux politiques⁶⁸, le Conseil d'État a toujours cherché à réduire le rôle politique des collectivités territoriales. Dans cette perspective, il a jugé que le drapeau palestinien sur le fronton de l'hôtel de ville s'oppose à la neutralité du service public⁶⁹. Étant donné que l'année précédente l'apposition du drapeau ukrainien avait été jugé conforme au même principe⁷⁰, il n'est pas interdit de s'interroger sur la neutralité politique du principe de neutralité⁷¹. Cette jurisprudence n'est qu'un signe du caractère politique de l'administration et de son droit.

B. La (ré-)politisation dévoilée

L'administration ne peut être totalement neutre d'un point de vue politique. Prétendre le contraire relève d'une politique de l'autruche. L'administration et son droit sont voués, dès

⁶¹ O. Beaud, « L'État », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, 2011, t. 1, p. 207 ; F. Melleray, « Marcel Waline et la manière française contemporaine de faire du droit administratif », *RFDA*, 2014, n° 1, p. 145.

⁶² Art 1^{er} de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de laïcité.

⁶³ CE, Ass. Gén., 27 novembre 1989, avis n° 346893 ; CE, 2 novembre 1989, *Kherouaa*, *Rec.*, p. 389 ; CE, Sect., avis, 3 mai 2000, *Mlle Marteaux*, *Rec.*, p. 169.

⁶⁴ CE, 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*, n° 464648.

⁶⁵ CE, 29 juin 2023, *Association Alliance citoyenne*, *Rec.*, p. 192 (affaire dite des « hijabeuses »).

⁶⁶ S. Henette-Vauchez, note sous CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa*, in Th. Perroud (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique*, 2^e éd., 2024, p. 859 ; M. Maisonneuve, « La sanctuarisation “républicaine” du football français », note sous CE, 29 juin 2023, *Association Alliance citoyenne*, *JCP G*, 2023, n° 35, doct. 980.

⁶⁷ Art. 72 alinéa 3 de la Constitution.

⁶⁸ CE, 30 décembre 2009, *Département du Gers*, *Rec.*, T., p. 638.

⁶⁹ CE, 21 juillet 2025, *Commune de La Courneuve*, n° 506299.

⁷⁰ TA Versailles, 20 décembre 2024, n° 2208477.

⁷¹ O. Bui-Xuan, « La neutralité politique des édifices publics, un principe politiquement neutre ? », *AJDA*, 2025, n° 36, p. 1841 ; v. aussi C. Fernandes, « La neutralité politique au sein des communes », *RDLF*, 2025, chron. n° 60.



l'origine, aux fonctions politiques⁷² et ils ne cessent d'aspirer à de nouvelles formes de politisation.

I. Une politisation toujours présente

L'administration est souvent présentée comme assurant des missions de service public, dénuée de tout caractère politique. Le juge est aussi décrit comme une instance chargée du contrôle de l'action administrative au regard de la légalité, indépendamment de tout débat politique.

Cela relève toutefois d'une illusion⁷³. Plusieurs auteurs comme Daniel Lochak⁷⁴, Jacques Chevallier⁷⁵ ou Jacques Caillousse⁷⁶ l'ont démontré. Derrière l'action administrative se cachent plusieurs enjeux politiques. Dans les premières éditions de son « Que sais-je ? », Prosper Weil écrivait, même si cette mention a été enlevée des éditions postérieures⁷⁷, que le droit administratif n'est pas un droit juridique, mais un droit politique, car l'action administrative touche les problèmes les plus fondamentaux de la science politique, comme les rapports entre l'État et le citoyen, l'autorité et la liberté, la société et l'individu⁷⁸. Maurice Hauriou avait déjà saisi les enjeux politiques de l'action administrative et sa critique de l'arrêt *Canal de Gignac* n'est qu'un commentaire politique⁷⁹. Dans cette affaire⁸⁰, le Tribunal de conflits a jugé que les associations syndicales autorisées, qui regroupent des propriétaires intéressés par des travaux d'intérêt collectif, sont des établissements publics. Commentant l'arrêt, le doyen de Toulouse a écrit : « On nous change notre État »⁸¹. Sa critique était dictée par sa crainte d'absorption du collectif par le public et la peur du communisme.

En réalité, les termes du service public ou de la puissance publique avec leur caractère *a priori* politiquement neutre cherchent à dissimuler le caractère éminemment politique de l'action administrative. Le débat entre service public et puissance publique témoigne les confrontations idéologiques qui irriguent l'action administrative. Selon les évolutions politiques, l'administration peut mettre l'accent sur la puissance ou sur le service⁸². C'est

⁷² J. Caillousse, [31], p. 361.

⁷³ J.-J. Gleizal, *Le droit politique de l'État. Essai sur la production historique du droit administratif*, 1980, p. 11.

⁷⁴ D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif français*, 1972.

⁷⁵ J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in CURRAP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, 1979, p. 3.

⁷⁶ J. Caillousse, [31].

⁷⁷ E. Fraysse, « Propos introductifs », in Id. (dir.), *Droit et politique*, 2025, p. 16.

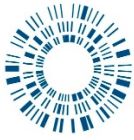
⁷⁸ P. Weil, *Droit administratif*, 1^{ère} éd., 1964, p. 7.

⁷⁹ F. Melleray, « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *AJDA*, 2003, n° 37, p. 1961.

⁸⁰ T. confl., 8 décembre 1899, *Canal de Gignac, Rec.*, p. 731.

⁸¹ M. Hauriou, note sous l'arrêt, *S.*, 1900, III, p. 49.

⁸² J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in CURRAP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, 1979, p. 3.



pourquoi les différents changements politiques n'ont pas rendu nécessaire une restructuration de l'administration et de son droit administratif⁸³.

Un exemple récent vient confirmer le fait que l'administration est dotée de fonctions politiques. Le décret du 1^{er} mars 2024 a créé au sein du Conseil d'État une section des études, de la prospective et de la coopération, qui a remplacé la section des études et des rapports. Cette nouvelle section a été chargée de mener « une réflexion prospective sur la conception et la mise en place des politiques publiques ». L'ambition de ce décret est alors de confier à cette nouvelle section la conception des politiques publiques⁸⁴. Le Conseil d'État endosse volontiers ce rôle⁸⁵ : dans son discours de rentrée en septembre 2024, son Vice-Président Didier-Roland Tabuteau a affirmé que cette nouvelle section « incarne l'ambition de la 'maison des services publics' qu'est le Conseil d'État : accompagner les acteurs des politiques publiques par des analyses que nous voulons renseignées, objectives et dégagées des débats partisans »⁸⁶. Afin de défendre le caractère apolitique de l'administration, des auteurs anglo-saxons ont cherché à faire la distinction entre *politics* et *policy*⁸⁷. Or, derrière les politiques publiques administratives, il y a nécessairement une dimension politique⁸⁸ que le décret récent confie au Conseil d'État.

Le caractère politique de l'action administrative est alors une fiction, mais rares sont les exemples d'auteurs juristes qui y dérogent. Peuvent être cités, André Demichel dont le manuel est un projet politique⁸⁹, Francis-Paul Benoît qui analyse dans son manuel la dimension politique de la centralisation⁹⁰, de la police administrative⁹¹ ou des services publics industriels et commerciaux⁹², ainsi qu'un ouvrage collectif récent qui présente les grands arrêts de la jurisprudence administrative sous un prisme politique⁹³.

Le juge administratif participe à cette fiction. Avec la théorie des actes de gouvernement ou le contrôle restreint de certains actes administratifs, il admet « juridiquement l'existence

⁸³ J. Caillosse, [31], p. 367 à propos de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981.

⁸⁴ V. P. Gonod, « Conseil d'État – La section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État : « section du progrès » ? ». À propos du décret n° 2024-167 du 1^{er} mars 2024 créant la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et modifiant le Code de justice administrative », *DA*, 2024, n° 7, étude 7.

⁸⁵ V. J.-Fr. Lafaix, A. Hachemi, « Chronique de droit administratif français (année 2024). L'économie mixte de l'expertise à destination des responsables publics », *RDP*, 2025, n° 2, p. 123.

⁸⁶ Discours disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/rentree-2024-du-conseil-d-etat-discours-de-didier-roland-tabuteau-vice-president-du-conseil-d-etat>.

⁸⁷ V. déjà W. Wilson, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, 1887, p. 197.

⁸⁸ D. Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 1948; Th. J. Lowi, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 1972, p. 298.

⁸⁹ L. Vanier (dir.), *Le droit administratif d'André Demichel*, 2023.

⁹⁰ F.-P. Benoît, [7], p. 109.

⁹¹ F.-P. Benoît, [7], p. 753 et s.

⁹² F.-P. Benoît, [7], p. 789 et s.

⁹³ Th. Perroud (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique*, 2^e éd., 2024.



d'une sphère légitime d'action politique non soumise à contrôle juridictionnel »⁹⁴. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est la reconnaissance d'une liberté de choix, parfois politique. Le rétrécissement de la théorie des actes de gouvernement ou des hypothèses de contrôle restreint n'ont pas changé la donne. Ainsi, par exemple lorsque le Conseil d'État a été saisi d'une action de groupe relative aux contrôles d'identité au faciès, après avoir constaté le caractère discriminatoire de cette pratique des forces de l'ordre il a rejeté le recours comme irrecevable, car les mesures demandées par les requérants visaient à une redéfinition générale des choix de politique publique⁹⁵. La politique a été jugée illégale, mais l'administration n'a pas été contrainte de la modifier.

Rares sont les exemples de résistance du juge⁹⁶ ; le plus souvent il vient même au secours du pouvoir politique⁹⁷. Par exemple, la plupart des mesures antisémites du régime de Vichy ont été validées par le juge administratif et ce n'est que vers la fin de l'Occupation que le Conseil d'État commence à mettre en avant des principes généraux du droit, qui existaient selon lui depuis toujours, pour modifier sa politique jurisprudentielle⁹⁸. Plus récemment, lors de la crise sanitaire, le juge de référé-liberté a surenchéri les mesures gouvernementales en enjoignant à l'exécutif de prendre de mesures encore plus restrictives de confinement⁹⁹. Enfin, la jurisprudence sur l'expédition des affaires courantes a permis au Président de la République de prendre tout le temps qui lui paraissait nécessaire avant de nommer un nouveau gouvernement après chaque démission du gouvernement depuis la dissolution de 2024.

Les contentieux climatiques¹⁰⁰, qui se multiplient ces dernières années, font-ils figure d'exception ? Le droit de l'Union européenne y est pour quelque chose : la Cour de justice de l'Union européenne a dégagé des directives européennes sur la qualité de l'air une obligation de résultat¹⁰¹, ce qui a conduit le juge français à devenir plus exigeant vis-à-vis du gouvernement¹⁰². Il n'empêche que le prétoire devient un terrain de combat politique qui co-existe avec les combats politiques classiques¹⁰³. Le droit administratif connaît ainsi une nouvelle forme de politisation.

⁹⁴ D. Baranger, « Préface », in Cl. Saunier, *La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France*, 2023, p. 18.

⁹⁵ CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France*, Rec., p. 279.

⁹⁶ V. CE, Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, Rec., p. 552 ; CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel*, Rec., p. 308.

⁹⁷ D. Lochak, « Le juge administratif joue-t-il vraiment un rôle politique ? », in Th. Perroud (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique*, 2^e éd., 2024, p. 29.

⁹⁸ *Ibid.* ; v. aussi I. Michalis, « La genèse de la théorie des principes généraux du droit. Une politique jurisprudentielle engagée du Conseil d'État », *AJDA*, 2023, n° 18, p. 923.

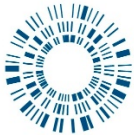
⁹⁹ CE, 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, Rec., T., p. 906 ; v. aussi la note de X. Dupré de Boulois, « On nous change notre... référé-liberté », *RDLF*, 2020, chron. n° 12.

¹⁰⁰ CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, Rec., p. 406 ; TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France*, n° 1904967.

¹⁰¹ CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382.

¹⁰² V. CE, 12 juillet 2017, *Les Amis de la Terre France*, Rec., p. 229.

¹⁰³ D. Roman, *La cause des droits. Écologie, progrès social et droits humains*, 2021, p. 291 et s.



II. Une (ré-)politisation moderne

L'image d'une administration apolitique a pu être promue pendant longtemps grâce au fait que les revendications politiques n'avaient pas leur place dans la procédure administrative. Afin de pouvoir accomplir ses missions, l'administration s'est dotée d'un pouvoir unilatéral, plaçant l'administré en situation de sujet et non de citoyen. Le droit public a dissocié la situation de l'individu face au pouvoir politique par rapport à celle face au pouvoir administratif : citoyen à l'égard du premier il participe à l'exercice de la souveraineté, simple sujet vis-à-vis de la seconde¹⁰⁴. Historiquement, la question de la démocratie ne se posait guère en droit administratif. Il était juste affirmé qu'« au travers des chaînes institutionnelles, c'est [la] volonté collective de nation que le moindre segment d'administration accomplit », même si cela paraît assez naïf¹⁰⁵.

Toutefois, plusieurs facteurs ont conduit à la remise en cause de cette thèse : la crise de la représentation politique, le caractère de plus en plus technique des décisions administratives impliquant un pouvoir discrétionnaire considérable ou la reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir réglementaire autonome sous la v^e République. L'idée de la démocratie administrative apparaît alors en France sous la plume de Jean Rivero¹⁰⁶. Le citoyen, individu politique et acteur central de la démocratie, est invité de sortir de l'ombre du droit administratif et jouer un rôle plus actif dans la prise des décisions¹⁰⁷.

La problématique de la participation du citoyen dans la procédure administrative n'est pas nouvelle : l'enquête publique a été introduite en matière d'expropriation par une loi du 8 mars 1810. Cependant, vers la fin du xx^e siècle les termes de démocratie ou de citoyenneté administrative qui commencent à être employés marquent un tournant symbolique. Le droit international de l'environnement, notamment avec la Convention d'Århus, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne avec son Titre V sur la citoyenneté et surtout la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration témoignent un changement de paradigme¹⁰⁸. D'ailleurs, l'émergence de la régulation économique comme nouvelle mission de l'administration a donné lieu à la mise en place de plusieurs autorités administratives indépendantes. Pour des raisons liées au risque de conflits d'intérêts, au besoin d'une politique de long terme ou aux spécificités de

¹⁰⁴ J. Rivero, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René Savatier*, 1965, p. 821.

¹⁰⁵ J.-B. Auby, « Droit administratif et démocratie », in M. Lombard (dir.), *Régulation économique et démocratie*, 2006, p. 13 (spéc. p. 17).

¹⁰⁶ B. Daugeron, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, 2011, n° 137-138, p. 21.

¹⁰⁷ V. Champeil-Desplats, « Citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, 2011, t. 2, p. 398 ; C. Spanou, *Citoyens et administration*, 2003, p. 208 ; v. aussi B. Stirn, « Citoyenneté, puissance publique et administré », in P. Gonod, J.-P. Dubois (dir.), *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, 2003, p. 77.

¹⁰⁸ V. Champeil-Desplats, « Citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, 2011, t. 2, p. 400.



certaines secteurs, la mission de réguler l'économie, une mission éminemment politique, a été confiée à des institutions indépendantes vis-à-vis du pouvoir politique¹⁰⁹. La question de la légitimité démocratique de ces institutions s'est alors posée de manière beaucoup plus aigüe que pour le reste de l'administration.

Étant donné que la légitimité par les résultats n'est pas considérée comme suffisante, le droit administratif a vu émerger la citoyenneté administrative. Or, en droit français, cette dernière ne correspond pas à un régime précis, mais elle semble regrouper les problématiques relatives à la transparence et la participation du public, à l'instar du principe d'ouverture qui régit l'administration de l'Union européenne¹¹⁰. La motivation des actes administratifs¹¹¹, l'accès aux documents administratifs¹¹² et aux archives¹¹³ sont des réformes entreprises dès la fin des années 1970 visant à rendre l'administration plus transparente à l'égard des citoyens. Ces derniers sont aussi invités à participer activement à l'élaboration des décisions administratives, soit en siégeant aux organes collectifs comportant des représentants des usagers, notamment au sein des établissements publics, soit en prenant part dans les différentes procédures de consultation qui se multiplient ces dernières années surtout en matière environnementale et urbanistique.

La citoyenneté ne se cantonne plus alors à l'espace politique traditionnelle. Elle se diffuse aussi dans le champ administratif avec de différents registres discursifs¹¹⁴. La citoyenneté administrative a pu être qualifiée d'extrapolitique¹¹⁵, mais la politique ne se réduit pas aux jeux partisans. Elle confirme, d'ailleurs, que le droit administratif est en droit politique, sans être un droit politicien¹¹⁶. Défendant la démocratie dans la procédure administrative, Jean Rivero explique que celle-ci ne constitue pas seulement un mode de désignation du pouvoir, mais aussi un mode d'exercice du pouvoir¹¹⁷. La participation des citoyens constitue une de ces procédures discursives qui sont la condition même de la démocratie selon Jürgen Habermas¹¹⁸.

¹⁰⁹ M. Lombard, [40].

¹¹⁰ Art. 15 § 1 et Art. 298 § 1 du TFUE ; v. aussi A. Alemanno, « Le principe d'ouverture en droit européen : d'un instrument de lutte contre l'opacité institutionnelle à un outil de démocratie participative », *RDUE*, 2012, n° 4, p. 627 ; I. Michalis, « Le principe d'ouverture : la quête de légitimité de l'administration européenne », in M. Amilhat (dir.), *Les concepts fondateurs et les principes directeurs du droit administratif européen*, 2021, p. 279.

¹¹¹ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

¹¹² Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

¹¹³ Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

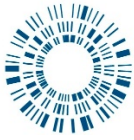
¹¹⁴ V. Champeil-Desplats, « Citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, 2011, t. 2, p. 423.

¹¹⁵ J.-P. Dubois, « Citoyenneté, citoyennetés », in P. Gonod, J.-P. Dubois (dir.), *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, 2003, p. 49 (spéc. p. 64).

¹¹⁶ E. Fraysse, [17], t. 1, p. 307.

¹¹⁷ J. Rivero, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à René Savatier*, 1965, p. 828-829.

¹¹⁸ M. Lombard, « Introduction générale », in Id. (dir.), *Régulation économique et démocratie*, 2006, p. 5.



Certes, les dispositifs mis en place sont à parfaire. Les citoyens participent peu et tous les intérêts ne sont pas nécessairement représentés. Le modèle des autorités administratives indépendantes en France, qui s'est inspiré des agences étatsuniennes, a encore des enseignements à tirer du droit des États-Unis¹¹⁹ qui prévoit plusieurs garanties procédurales et cherche à assurer la représentativité des tous les intérêts en cause¹²⁰.

Dans tous les cas, une nouvelle forme de politisation de l'administration s'esquisse, qui est indépendante du paysage politique et dépasse ses fragmentations. Elle n'a pas vocation à remettre en cause la politique « classique ». Elle vise à la compléter et à remettre l'administration à sa place qui se trouve au cœur de la cité.

¹¹⁹ M. Lombard, [40].

¹²⁰ J.-B. Auby, « Droit administratif et démocratie », in M. Lombard (dir.), *Régulation économique et démocratie*, 2006 p. 23.