

EXISTE-T-IL UNE ÉCOLE AIXOISE DE DROIT ADMINISTRATIF ?

Albéric BIGLIA

*Étudiant à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg**

À la mémoire du Président Jacques BOURDON

TOUTE DISCIPLINE INTELLECTUELLE EST MARQUÉE, de sa naissance jusqu'à sa plus profonde mutation, par des auteurs qui en rythment l'évolution. De nombreux auteurs français eurent une influence majeure sur de nombreux champs du savoir, engendrant à partir de leurs œuvres de véritables courants de pensées. L'humanisme de Michel de Montaigne, le cartésianisme de René Descartes, les *Pensées* de Blaise Pascal, ou encore le positivisme d'Auguste Comte, ne sont que quelques exemples, en philosophie et en théorie politique, du foisonnement intellectuel français.

Le droit n'est pas exempt de cette influence de grands noms et de l'émergence de courants intellectuels. En effet, de grandes écoles classiques ont laissé leurs traces dans le champ du droit et, pour ce qui nous intéresse, du droit public. Les plus célèbres furent incarnées par les Doyens Duguit et Hauriou, prônant respectivement le service public et la puissance publique comme critère premier du droit administratif¹. Le Doyen Vedel insista quant à

* Ancien étudiant de l'Institut Portalis (29e Promotion – *Catherine de Médicis* – 2012/2014). L'auteur remercie particulièrement le Professeur Jean-Claude RICCI d'avoir fourni un certain nombre d'informations, d'idées et de pistes sans lesquelles il eût été impossible de mener à bien cette recherche. En outre, celle-ci a pu être menée grâce à l'aide de François-Xavier MICHEL, Julien PADOVANI et Maxime TORRENTE. Qu'ils en soient également remerciés.

¹ CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome I, Paris, , Domat droit public, 15e édition, 2001 1427 p.

lui, par la suite, sur l'importance des bases constitutionnelles du droit administratif, mettant ainsi en exergue le critère organique du droit administratif². Au sein même de notre maison, le Doyen Favoreu forgea « l'École aixoise de droit constitutionnel »³.

Depuis le 9 décembre 1409⁴, nombreux de professeurs sont passés par la Faculté de Droit d'Aix, enrichissant cette dernière tant par leurs recherches que leurs enseignements. En plus de six-cents ans d'histoire, il est certain que cette rencontre d'hommes et d'idées a façonné une certaine manière d'appréhender le droit et de l'enseigner. S'interroger sur l'existence d'une école aquisextaine de droit administratif, c'est rechercher l'existence d'un prisme propre à la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, et ainsi étudier une acception originale, une approche unique du droit administratif. C'est également recherche cet héritage que reçoivent en commun les centaines d'étudiants qui s'inscrivent en première année, et ainsi comprendre les fondements qui orientent chaque jour la recherche et l'enseignement de nos chers professeurs.

Préalablement à l'identification d'une telle école s'impose la définition même de ce concept. On entend généralement par école de pensée la réunion d'auteurs autour d'une affinité de pensée et de méthodes. Une école juridique renvoie ainsi, dans son acception la plus précise, à un ensemble d'auteurs, contribuant à l'élaboration d'une même doctrine juridique dans un domaine de prédilection, à partir d'une base d'idées et conceptions communes et suivant une méthodologie spécifique⁵.

Sans chercher à inscrire l'école aixoise de droit administratif dans la lignée des Écoles précitées, il s'agira, plus modestement, d'identifier des idées communes, des thèmes de prédilection, en somme une conception partagée du droit administratif, et tout au plus de percevoir les traits saillants qui formeraient un visage propre de la recherche et de l'enseignement en droit

² *Ibid.*

³ MAGNON X., « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel ; réflexion et tentative de reconstruction », *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, pp. 233-254.

⁴ Date de création de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence par une bulle d'Alexandre V, suite à une requête du comte de Provence Louis II d'Anjou.

⁵ Définition élaborée à partir de la lecture de CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris : Presses universitaires de France, Quadrige, 10e édition, janvier 2014 ; Dictionnaire Littré (en ligne) ; le Trésor de la Langue Française informatisé (TFLi) ; Dictionnaire de l'Académie française, 9e édition (en ligne).

administratif à la Faculté d'Aix-en-Provence.

Au sein de cette Institution, une telle école du droit administratif ne pourrait être incarnée qu'au sein du Centre de Recherches Administratives (*CRA*), tant du fait de sa longévité que des professeurs qui l'ont porté.

Le Centre fut créé par le Doyen Charles Debbasch, qui en fut le directeur pendant trente-sept ans. Tout naturellement, il y introduit une idée du droit, une véritable doctrine, enrichie par d'autres enseignants-chercheurs, qui apportèrent inévitablement leurs pierres à l'édifice.

Un champ de recherche bien délimité doit être identifié dans le cadre de cette étude. D'une part, en tant que limite temporelle, il s'agit d'étudier les productions doctrinaires du *CRA* entre 1966, date de création du centre, et 2003, année de départ de son fondateur. Mettre en exergue une école nécessite en effet une prise de distance, un certain recul, afin de faire un bilan de son influence doctrinale. D'autre part, dans une limite matérielle, le présent article propose l'identification d'une école d'une branche du droit public, le droit administratif. Si les écrits des membres du *CRA* ont un important écho en droit constitutionnel⁶, il convient ici d'étudier ce qui fait la spécificité administrativiste du Centre, le droit constitutionnel étant devenu un objet doctrinal partagé avec le Groupe d'Etudes et de Recherches comparées sur la Justice Constitutionnelle (*GERJC*).

S'il sera ainsi question de proposer une définition de l'école aixoise de droit administratif par l'identification de critères qui lui sont propres, il est une des facettes de la notion d'école qui ne se trouve dans aucune définition formelle, et qui pourtant semble revêtir une réalité. Une école de pensée, lorsqu'elle réunit à un instant donné plusieurs auteurs, ne peut être effective que si elle constitue une communauté humaine, qu'elle soit au moins solidaire, au mieux affective.

L'équipe du *CRA* a su façonner, à partir de la fin des années 60, une approche singulière du droit. Les productions universitaires mettent tout d'abord en lumière l'intérêt pour un droit dynamique, réactif aux évolutions

⁶ J. BOURDON, C. DEBBASCH, J-M. PONTIER, J-C. RICCI, *La Ve République*, Paris, Economica, 2e édition, 1988, 527 p. ; J. BOURDON, C. DEBBASCH, J-M. PONTIER, J-C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, 4e édition, 2001, 1033 p.

économiques et sociales (I). Les membres du *CRA* ont, de plus, développé un intérêt particulier pour l'étude de la jurisprudence du Conseil d'État et du contentieux administratif, décelant ici la principale source et la condition d'efficience du droit administratif (II). Enfin, au-delà de cette approche juridique *stricto sensu*, il faut souligner une vision du droit téléologique (III).

I. – UNE « ÉCOLE » AVANT-GARDISTE

L'école aixoise de droit administratif a su appréhender certaines évolutions de la société d'après-guerre et y percevoir l'intérêt juridique naissant.

Durant la seconde moitié du XXe siècle, le monde audiovisuel et de la communication s'installe dans le paysage français. Face à cette évolution, le Doyen Charles Debbasch perçut bien le rôle d'encadrement et de protection que le droit administratif avait à jouer. C'est dès 1967 par le biais de son *Traité du droit de la radiodiffusion*⁷ qu'il s'imposa alors comme une référence de cette nouvelle matière juridique. Était ainsi créée, à Aix-en-Provence, la science du droit de la radio et de la télévision.

Le fondateur du *CRA* décela, par la suite, l'évolution de la radio vers le monde plus global des médias et de la communication, comme l'illustre le changement du titre de ses ouvrages: *Le Droit de l'audiovisuel*⁸ en 1988 pour en venir à un *Droit des Médias* en 1999.

A partir des années 80, et sous l'impulsion de son fondateur, le Centre organisa régulièrement des colloques et des tables rondes sur les thèmes de l'audiovisuel, de la communication et des médias. Ces colloques furent l'occasion de faire connaître le *CRA* tant au niveau national⁹ qu'international¹⁰. Sans compter les nombreux articles, chroniques, mais également annuaires

⁷ Librairie générale du droit et de la jurisprudence, 1e édition, 1967, 607 p.

⁸ C. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, Dalloz, 1e édition, 1988, 913 p.

⁹ Cf. colloque sur la Commission Nationale de la Communication et des Libertés et rapport sur “Le principe constitutionnel de liberté de communication en droit français”, Université de Droit, d’Économie et des Sciences d’Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 29 janvier 1988.

¹⁰ Cf. Rapport introductif du colloque de l’Institut International du Droit de l’Audiovisuel sur “La régulation de la liberté de la communication audiovisuelle”, Université de Droit, d’Économie et des Sciences d’Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2 et 3 février 1990.

collectifs et préfaces sur le sujet, le *CRA*, sous l'influence du Doyen Charles Debbasch, devint ainsi le laboratoire juridique français dominant du droit de la radio, de la télévision, du cinéma et plus largement des médias.

En lien avec l'univers audiovisuel, mais jamais limité à ce dernier, le *CRA* fut également un important acteur de la promotion doctrinale d'un droit de la culture. Le professeur Jean-Marie Pontier prit la tête du mouvement à Aix-en-Provence. Il mit un point d'honneur à la relation nécessaire entre culture et pouvoir étatique¹¹, au niveau central comme dans les collectivités, tout en s'intéressant également aux éléments culturels eux-mêmes¹².

Cet intérêt pour l'approche juridique de la culture se répandra ensuite dans le centre, les professeurs Jacques Bourdon et Jean-Claude Ricci s'ajoutant au premier pour publier un imposant ouvrage de droit de la culture¹³ en 1990.

La Faculté d'Aix-en-Provence a tiré profit de cet élan doctrinal, proposant actuellement un enseignement riche du droit culturel et médiatique, à travers notamment le Magistère de journalisme et de communication crée par le professeur Jean-Yves Naudet¹⁴, ainsi que le Master de droit et management de la culture et des médias doté de plusieurs spécialités dédiées au journalisme et aux activités artistiques.

Enfin, le *CRA* fut aux avant-gardes de l'émergence d'une discipline fortement liée à l'univers juridique, celle de la science administrative. En effet, dès 1971, le Doyen Debbasch publia un manuel dédié à la question et participa tout au long de la décennie aux Congrès internationaux des Sciences Administratives, sciences qui devinrent alors un véritable outil de compréhension du droit. Le célèbre article du Doyen Charles Debbasch publié au recueil Dalloz¹⁵ à l'époque, illustre très bien ce constat, ce dernier faisant appel à la science politique et administrative pour déceler les nouveaux

¹¹ On peut citer notamment « La protection du patrimoine monumental », *RFDA*, 1989, p. 1607 et s.; « Le service public culturel existe-t-il ? » in *Culture et service public*, numéro spécial *AJDA*, septembre 2000, p. 8 ; « Le régaliens dans le culturel », *AJDA*, 2012, p. 1673 et s.; « Contrat et culture », *RFDA*, 2014, p.641 et s.

¹² « La danse et le droit », *AJDA*, 1990, p.84 et s. ; « Le droit à la beauté », *AJDA*, 2009, p. 953 et s.

¹³ J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI, *Droit de la culture*, Dalloz, 1^e édition, 1990, 594 p.

¹⁴ Le professeur J.-Y. NAUDET fut directeur du Magistère depuis sa création jusqu'à la rentrée 2015-2016, direction dorénavant prise en charge par Monsieur G. CHARBONNIER.

¹⁵ « Déclin du contentieux administratif ? », in *Recueil Dalloz*, Sirey, 1967, chronique XIV, p. 95.

enjeux qui donneront le visage du contentieux administratif au cours des prochaines décennies. Le juge administratif est ainsi défini comme un « juge situé », ayant un poids comparable à celui des autres pouvoirs institutionnels. Le contentieux administratif est, quant à lui, sujet à des évolutions, subissant « le contrecoup des mutations administratives ».

De plus, le *CRA* organise tous les ans une Table Ronde **européenne en droit et science administratifs comparés** dont les actes sont publiés dans *l'Annuaire Européen d'Administration Publique (PUAM)* depuis 1978.

Ainsi, l'école aixoise de droit administratif fut pionnière dans le développement de nouvelles branches du droit administratif et d'exploitation de disciplines connexes. C'est en cela qu'elle peut être qualifiée d'école avant-gardiste.

En parallèle, les membres du *CRA* se singularisent par un intérêt tout particulier apporté à la jurisprudence du Conseil d'État et au contentieux administratif.

II. – L'INTÉRÊT PRONONCÉ POUR LA JURISPRUDENCE ET LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS

L'idée selon laquelle la jurisprudence du Conseil d'État est la source prédominante du droit public est aujourd'hui largement partagée¹⁶.

En ne s'en tenant qu'aux manuels¹⁷, les professeurs aixois de droit administratif ont imposé leur marque dans l'étude du contentieux administratif. Le Doyen Charles Debbasch, une fois encore précurseur, publie dès l'année 1975 un célèbre ouvrage¹⁸ qui sera réédité à sept reprises jusqu'en

¹⁶ Cette idée a notamment été portée, au cours du XXe, par le professeur Marcel Waline, maître d'un autre maître, le professeur René Chapus. Marcel Waline, commentant l'arrêt *Docteur Giny* de la Cour de cassation en date du 23 novembre 1956, écrit ces mots : « La Cour de cassation reconnaît donc la valeur de règles de droit à des règles qui ne sont écrites nulle part, que l'on peut seulement dégager par interprétation de la jurisprudence du Conseil d'État. C'est donc que celle-ci a pu créer, et a créé effectivement, des règles de droit ». Voir *Notes d'arrêts de Marcel Waline*, Volume I, *Dalloz*, 2004.

¹⁷ Pléthore d'articles universitaires, de colloques, de tables rondes, d'encadrement d'études... ont été dédiés au contentieux administratif et à la jurisprudence du Conseil d'État.

¹⁸ *Contentieux administratif*, *Dalloz*, 1^e édition, 1975, 934 p.

2001¹⁹, s'insérant dans « la ligne du pur classicisme » car recouvrant « les grands axes de la jurisprudence du Conseil d'État » selon un éminent auteur²⁰.

L'intérêt pour le contentieux administratif se traduit de plus par l'organisation, chaque année, de Journée d'études à la Cour administrative d'appel de Marseille, durant lesquelles juges, avocats et universitaires se retrouvent pour discuter de l'actualité contentieuse.

De cet intérêt particulier pour la jurisprudence du Conseil d'État et du contentieux administratif plus largement, la Faculté de Droit d'Aix semble tirer une distinction entre administration et justice administrative plus approfondie que dans d'autres universités, notamment parisiennes.

En effet, le professeur Yves Gaudemet, dans la préface de son *Traité de droit administratif*, assume la non-séparation du traitement de la juridiction et de l'administration, et ce « parce que la juridiction administrative est née de l'administration et conserve avec elle des liens organiques très étroits »²¹. À l'inverse, l'étude des plans utilisés dans les manuels aixois, ainsi que l'existence d'ouvrages entièrement dédiés au contentieux administratif, semblent montrer une séparation plus stricte entre les deux.

L'intérêt pour le contentieux administratif et la jurisprudence du Conseil d'État, au-delà du fait que cette dernière soit la source principale du droit administratif, s'explique par la conviction que le contentieux est un élément *sine qua non* de l'efficience du droit administratif et de la réalisation de sa finalité, qui n'est autre que la satisfaction de l'intérêt général.

III. – L'ÉTABLISSEMENT D'UNE DÉFINITION ET D'UNE MISSION SINGULIÈRES DU DROIT ADMINISTRATIF

Cette dernière partie est l'occasion d'en venir à la question de la définition, par l'école aixoise, du droit administratif. En effet, quelle structure pourrait revendiquer le nom d'école sans avoir une définition, une vision

¹⁹ Et auquel participait dès la 4^{ème} édition le Professeur J.-C. RICCI.

²⁰ C. GOYARD, « Ch. DEBBASCH, *Contentieux administratif* [Note bibliographique] », RIDC, 1977, V. 29, n°2, p. 437.

²¹ GAUDEMEN Y., *Traité de droit administratif*, Tome I, Paris LGDJ, 16e édition, 2001, 918 p. Voir préface 10e édition.

propre, du droit ?

Bien que le champ d'étude du présent article se limite temporellement à 2003, la définition donnée par son actuel directeur est ici d'une aide précieuse. Le professeur Florian Lindtch soutient ainsi que la définition du droit administratif gagnerait à abandonner une partie de son positivisme. Si pendant longtemps, la technique entomologiste a dominé le champ de définition du droit administratif²², il serait nécessaire de « repartir à la recherche des règles qui organisent et encadrent le Pouvoir. Et de ce point de vue le droit administratif apparaît, bien davantage que le droit constitutionnel, au cœur du droit public »²³ car l'unilatéralité est l'instrument-maître de la souveraineté. Pour appréhender le droit administratif, il serait donc préalablement nécessaire de prendre du recul, de sortir d'un positivisme omniprésent, pour appréhender le sens, la raison d'être du droit administratif.

Sortir de ce positivisme, c'est comprendre que les études de droit sont fondées sur la « connaissance intime du monde, des hommes et des choses »²⁴. L'approche juridique ne doit pas se limiter à l'apprentissage des règles de droit *stricto sensu*. Le droit ne se résume pas à un ensemble de règles juridiques, mais est en lien avec d'autres disciplines, et son sens ne peut être compris sans une perspective plurielle, notamment historique. Le juriste se doit de connaître le monde qui l'entoure, ou du moins le pays qui est le sien. Pour l'y aider, le Doyen Charles Debbasch et le Professeur Jean-Marie Pontier ont à ce propos réalisé une œuvre monumentale, *La société française*²⁵, ouvrage dressant une véritable anthropologie de notre société.

En somme, pour l'école aixoise, s'il n'est pas aisé de définir le droit administratif, il est nécessaire de l'appréhender en se déliant d'un positivisme trop présent. Par ce biais, son rôle apparaîtra plus clairement, celui de la quête de l'intérêt général²⁶. L'intérêt général se traduit, au niveau du droit administratif, par une administration à la fois efficace, respectueuse de l'État

²² « On classe les jurisprudences et les textes comme des papillons dans les vitrines, en observant les subtiles nuances entre les différents spécimens ». Voir F. LINDTCH, *Les cahiers du CRA*, n° 10.

²³ *Ibid.*

²⁴ J.-C. RICCI, *Droit administratif général*, Paris Hachette, 5e édition, 2013, 318 p.

²⁵ C. DEBBASCH, J.-M. PONTIER, *La société française*, A. Colin, 4e édition, 2001, 1076 p.

²⁶ Pour une compréhension précise de la notion d'intérêt général, voir J.-M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », Recueil Dalloz 1998, p.327 et s.

de droit, et capable d'être à l'écoute des nouvelles attentes des citoyens²⁷. Le droit administratif a donc pour rôle d'influer sur l'action administrative afin que cette dernière réponde à ces trois éléments²⁸. Il s'agit, autrement dit, d'un « droit d'équilibre (par définition instable) des droits »²⁹. Le droit administratif joue alors le rôle d'un arbitre au sein de la cour des droits, en mettant en balance les droits du citoyen face aux droits de tous les autres.

Un article de M. Jean-Marie Pontier, intitulé *Le droit administratif et l'utopie*³⁰, nous fait réfléchir sur cette notion d'intérêt général. Le professeur nous rappelle que l'intérêt général, le service public ou encore l'acte unilatéral n'existent pas *ex nihilo*, mais sont fondés sur l'existence d'une utopie, autrement dit d'une fiction. Pour lui l'arrivée d'un droit communautaire, droit sans histoire et de pure application, mettrait en cause cette utopie. Dans cette perspective, le droit administratif se définirait ainsi comme l'outil de fiction par excellence de légitimation de l'action publique en vue de la satisfaction de l'intérêt général.

En définitive, un souci de l'évolution du monde économique et social, un intérêt saillant pour le contentieux administratif et la jurisprudence du Conseil d'État, et une vision d'un droit administratif comme outil de la satisfaction de l'intérêt général, tels sont les principaux éléments constitutifs du CRA des années Debbasch, et ainsi de ce que nous avons choisi de qualifier d'école aixoise de droit administratif.

²⁷ Le Doyen C. DEBBASCH, dès les années 70, exhorte les dirigeants politiques à rendre les institutions plus intelligibles pour les citoyens, et critique le développement de la technocratie, voyant bien en amont la défiance des citoyens face au système politique, et notamment envers la construction européenne. Voir son article dans *Le Monde*, « Pour une démocratie intelligible », 27 octobre 1975.

²⁸ F. COLIN, C. DEBBASCH, *Droit administratif*, Economica, 11e édition, 2014, 752 p. et C. DEBBASCH, *L'administration au pouvoir*, Calmann-Lévy, 1969, 223 p.

²⁹ J.-M. PONTIER, *Les cahiers du CRA*, n° 10.

³⁰ J.-M. PONTIER, « Le droit administratif et l'utopie », *AJDA*, 2004, p. 1001 et s.

