

Administrative decision and administrative procedure in French administrative law

This paper summarizes a previous paper written by Mr. Rémi Keller, Counselor of State, who came in Vietnam 2012 for a mission of expertise about the promulgation of administrative decision in France.

Introduction: In French law, the administrative decision is defined as such:

An administrative decision is a decision taken by a body having the **legal personality**, often a public institution, but sometimes also a private body in charge of a public service mission.

There are 2 categories of decisions: **regulations**, which concern a group of persons, and **individual decision** (only for one person or a group of identified persons).

I. The authority delivering the administrative decision

The question is: Who can take an administrative decision? Not any structure can take an administrative decision. As said before, it is necessary for the authority to have a legal personality. Here is a list of the concerned institutions:

A. Central authorities

The most well known are the national & constitutional authorities: President of the Republic, Prime Minister, and Ministers.

There are also the local authorities under the authority of Ministers (*Préfets*, Chief of Bureau).

B. Administrative independent bodies

There is a growing category of institutions created by the Parliament in order to regulate a specific domain or protect the rights of citizens: Competition authority, Gambling and betting on line regulation authority, High authority for the fight against discriminations...

C. Local governments

Elected bodies on a local scale: They take decisions in their jurisdiction: global decisions (the organization management of the transportation system) or individual decisions (employment, disciplinary power).

D. Public administrative corporation

Those structures have the legal personality but they are not independent. They are still under the supervision of their ministries or authority (Hospitals, Museums). Still, they have a genuine margin of power in terms of managing their area of business (employment, organization decision) which leads them to take administrative decisions.

E. Private corporation in charge of a public service mission (*mission de service public*)

These are authorities regulating a category of workers (lawyers controlled by the bar association) or a sport (French federation of football certifying coaches). There are also companies managing a public service (swimming pool)...

II. The legality of the administrative decision

The administration has the obligation to respect the law. In case it does not, the decision will be cancelled and the administration will have to pay for damages.

A. The respect of the higher substantial legal norms (Constitution, Treaties, Law, European obligations, general principles recognized by the laws of the Republic, etc)

Any administrative decision shall respect the higher legal norms on a substantial point of view: principle of equality, freedom of expression, etc.

B. The respect of the domain of law

The article 34 of the French Constitution sets limits to the scope of regulation of law. Therefore, any domain not mentioned in the article 34 can be regulated by administrative decision.

Example: the creation of infractions and the penalty for violations are governed by law. But for smaller infractions the government can regulate the financial penalty by regulation.

III. The jurisdiction of the authority taking the decision (*compétence*)

The issuance of an administrative decision is restricted to bodies having the legal ability to do so. Any decision issued by an authority with no explicit power to do so would be seen as illegal and should be cancelled by the administrative justice.

A. The jurisdiction

Traditionally, three bases for jurisdiction exist in French law and in other legal systems:

* *Ratione materiae*: the administration must have the power to regulate the domain concerned: eg, the Préfet cannot take a regulation on public transportation in a metropolitan area.

Important: The *Ratione materiae* principle implies that a superior administration cannot take decision for lower administration.

* *Ratione loci*: the administration can only make regulations in its geographical area.

* *Ratione temporis*: the administration cannot take decision if it no longer has jurisdiction to do so or if the situation leading to the decision has disappeared.

B. The delegation of jurisdiction

It is possible for an administration to delegate to its lower administration the **power** to regulate on specific matters:

- the delegation shall be allowed by a legal document,
- the delegation shall be specific and shall state clearly the identity of the lower administration receiving the delegation,

- Once the decision is taken, the delegating authority has no longer jurisdiction to rule the matter, except if it withdraws the delegation of power.

It is also possible to delegate the signature only. This delegation has to be published in an official report. The upper authority is still responsible for the decision then.

IV. The respect of procedural rules during the decision making process

A. Consultation of concerned people or specific institutions

In most of administrative decision processes, the authority has to get the opinion of outside bodies: population, specific committees, Council of State...

Those opinions are not compulsory and the administration is often still free to decide another way than expressed by the consultation.

Nevertheless, in a case of an opinion by the Council of State on a project of governmental Decree, the Government will often follow the opinion because it leads to a better quality of legislation.

B. The contradictory principle

The issuance of an administrative decision often leads to a limitation of the rights and freedoms of individuals. Therefore, the administration must, before taking a decision, inform in writing the concerned person that a decision will be made soon and must ask for his/her opinion.

Important: the administration is not allowed to wait the last moment to do so: it should be made some time before, in order to let enough time to the concerned person to have access to the documents and reply.

This contradictory principle process was applied by administrative courts long before it had been enshrined in a law in 2000.

V. Publication and notification – Abrogation and withdrawal of administrative decisions

A. Publication

The publication is mandatory and the decision has no legal existence as long as there is no publication and/or notification. Websites of ministries are now allowed for publishing decisions.

B. Withdrawal (cancel the decision, including the period of time it legally existed)

When the administration wants to withdraw a decision which allowed rights to somebody (building permit, authorization for industrial work), it can do it:

- * Within the 4 months of publication/notification if the decision is illegal;
- * Only at the request of the concerned person if it is legal.

When the decision did not created any advantage:

- * It is always possible to abrogate it when it is an individual decision;

* It is possible to abrogate it within 2 month when it is a general decision.

C. Abrogation (cancel the decision for the future only)

Principle: it is always possible to abrogate a decision and nobody has a right to keep this decision in force.

Exception: An individual decision creating rights for individuals cannot be abrogated (the administrative decision allowing the change of family name for example) even when illegal.

VI. Judicial recourse and administrative procedure

A. Recourses

At first, two recourses are possible:

* Recourse against the decision to the administration which took the decision or to the upper administration;

* Recourse against the ‘*Défenseur des droits*’ (Defender of rights) which is a specific authority with no judicial power but which could give opinion and try to make mediation (Ombudsman).

Then, if no remedy is provided by the administration, the **judicial recourse** is possible before the **administrative court** which has the jurisdiction to rule on the matter.

B. Procedure

Any citizen can contest a decision which infringes its rights. This right has been extended to associations protecting specific interest, which can claim the withdrawal of a decision or its modification (association for protection of the interests of hunter, for example).

The statute of limitation to contest before the administrative court is normally **2 months** after publication of decision.

The administrative judge could:

* Suspend the application of the decision;

* Cancel the decision;

* Condemn the administration to repair the damages.

*Benjamin Guégau, Legal officer
Justice Rule of Law Governance Department
French Embassy in Hanoi
March, 7th 2013*

Quyết định hành chính và thủ tục hành chính trong luật hành chính Pháp

Bài viết này tổng kết lại một nghiên cứu trước đây của tác giả Rémi Keller, Cố vấn hội đồng nhà nước (Counselor of State). Ông đã đến Việt Nam vào năm 2012 để thuyết trình về việc ban hành quyết định hành chính ở Pháp.

Giới thiệu: Trong luật Pháp, quyết định hành chính được định nghĩa như sau:

Quyết định hành chính là một quyết định được đưa ra bởi một chủ thể có **tư cách pháp nhân**, thường là một cơ quan nhà nước, nhưng cũng có thể là một cơ quan tư nhân có trách nhiệm thực hiện một công vụ.

Có 2 loại quyết định: **Quyết định hành chính** tác động lên một nhóm chủ thể, và **Quyết định hành chính riêng biệt** (chỉ tác động lên một hoặc một nhóm chủ thể xác định)

I. Quyền ban hành quyết định hành chính

Vấn đề đặt ra là: ai là người có quyền đưa ra một quyết định hành chính? Không phải bất cứ cơ quan tổ chức nào cũng có thể đưa ra quyết định hành chính. Như đã nêu trên, cơ quan tổ chức đó phải có tư cách pháp nhân. Sau đây là danh sách các tổ chức có thể ban hành quyết định hành chính:

A. Các cơ quan trung ương

Đây là các chủ thể ở cấp quốc gia và có quyền lập hiến: Tổng thống, Thủ tướng và các bộ trưởng.

Ngoài ra cũng có các chủ thể dưới quyền của các bộ trưởng như tỉnh trưởng và cục trưởng.

B. Các cơ quan hành chính độc lập

Đây là các cơ quan được Quốc hội thành lập nhằm điều chỉnh một lĩnh vực nhất định hoặc bảo vệ quyền lợi cho công dân: Cơ quan cạnh tranh, Cơ quan kiểm soát đánh bạc và cá cược trên mạng, Cơ quan chống phân biệt đối xử ...

C. Chính quyền địa phương

Đây là các cơ quan cấp địa phương đưa ra các quyết định trong thẩm quyền của mình: quyết định chung (như quản lý hệ thống giao thông) hoặc quyết định riêng (như tuyển dụng, xử phạt).

D. Tổ chức hành chính công cộng

Đây là các cơ quan có tư cách pháp nhân nhưng không hoàn toàn độc lập. Các cơ quan này (bệnh viện, bảo tàng) vẫn chịu sự giám sát của các bộ hoặc các cơ quan cấp cao hơn. Tuy vậy, những tổ chức này vẫn có thực quyền trong việc quản lý hoạt động kinh doanh của mình (tuyển dụng, tổ chức), dẫn đến việc có thể tự mình đưa ra quyết định hành chính.

E. Công ty tư nhân phụ trách dịch vụ công (*mission de service public*)

Đây là các tổ chức quản lý một nhóm nhân viên công chức (như luật sư chịu sự quản lý của hiệp hội luật sư) hoặc một ngành thể thao (như liên đoàn bóng đá Pháp cấp chứng nhận cho huấn luyện viên). Ngoài ra còn có các công ty quản lý các dịch vụ công (như bể bơi) ...

II. Tính hợp pháp của một quyết định hành chính

Quyết định hành chính phải tuân thủ luật pháp. Trong trường hợp trái với luật pháp, quyết định hành chính sẽ bị hủy bỏ và cơ quan ban hành sẽ phải đền bù thiệt hại gây ra bởi quyết định đó.

A. Tôn trọng các quy phạm pháp luật cao hơn (Hiến pháp, Hiệp ước, Luật, Các nghĩa vụ của Liên minh châu Âu, các nguyên tắc được pháp luật liên bang công nhận)

Tất cả các quyết định hành chính phải không được trái với các quy phạm pháp luật cao hơn như: nguyên tắc bình đẳng, tự do ngôn luận ...

B. Tôn trọng giới hạn luật pháp

Điều 34 của hiến pháp Pháp đặt ra các giới hạn tới phạm vi áp dụng của luật. Theo đó, mọi vấn đề không được nhắc đến trong điều 34 đều có thể được điều chỉnh bởi quyết định hành chính.

Ví dụ: việc cảnh cáo và xử phạt các vi phạm được luật pháp điều chỉnh. Nhưng với các vi phạm nhỏ hơn, chính phủ có thể xử lý thông qua quyết định hành chính.

III. Thẩm quyền của cơ quan ban hành (*compétence*)

Chỉ các cơ quan có quyền mới được quyền ban hành quyết định hành chính. Mọi quyết định do các cơ quan không có thẩm quyền đưa ra đều bị coi là không hợp pháp và phải được hủy bỏ.

A. Thẩm quyền

Về cơ bản, có ba nguyên tắc xác định thẩm quyền trong luật Pháp và các hệ thống luật khác:

* *Đối tượng điều chỉnh (Ratione materiae)*: phải có thẩm quyền tới lĩnh vực liên quan. Ví dụ như tỉnh trưởng không thể ra quyết định điều chỉnh giao thông công cộng trong khu vực nội thành.

Lưu ý: nguyên tắc đối tượng điều chỉnh ngầm định rằng một cơ quan hành chính cấp cao hơn không thể đưa ra quyết định thay cho một cơ quan thấp hơn.

* *Khu vực điều chỉnh (Ratione loci)*: chỉ được phép ban hành quyết định hành chính trong phạm vi địa lý của mình.

* *Thời hiệu (Ratione temporis)*: không được ban hành quyết định nếu cơ quan hiện không còn thẩm quyền, hoặc không còn tình huống dẫn đến việc ban hành quyết định.

B. Trao quyền

Một cơ quan có thể trao quyền cho một cơ quan cấp thấp hơn để quản lý một số vấn đề:

- Việc trao quyền phải được thực hiện bằng một văn bản pháp luật,
- Việc trao quyền phải rõ ràng, minh bạch và chỉ định rõ cơ quan cấp thấp hơn được trao quyền,

- Khi quyết định trao quyền được ban hành, cơ quan trao quyền không còn có thẩm quyền, trừ phi cơ quan này rút lại quyết định trao quyền.

Ngoài ra cũng có thể chỉ trao quyền ký/thông qua. Trong trường hợp này việc trao quyền phải được tuyên bố trong công báo. Cơ quan trao quyền vẫn phải chịu trách nhiệm cho các quyết định được ban hành.

IV. Tôn trọng các nguyên tắc về thủ tục trong quá trình đưa ra quyết định hành chính

A. Tham khảo ý kiến những người hoặc tổ chức liên quan

Trong mọi hoạt động ban hành quyết định hành chính, cơ quan ban hành phải tham khảo ý kiến bên ngoài: như của cư dân, các ủy ban chuyên trách, Hội đồng nhà nước ...

Những ý kiến tham khảo này không phải là bắt buộc nên cơ quan ban hành vẫn có thể quyết định theo hướng khác.

Tuy nhiên, trong trường hợp ý kiến của Hội đồng nhà nước về một dự án cấp chính phủ, chính phủ thường sẽ tuân theo ý kiến đó nhằm đảm bảo chất lượng lập pháp.

B. Thông báo

Việc ban hành một quyết định hành chính thường dẫn đến việc giới hạn quyền lợi và tự do của các cá thể. Do đó, cơ quan ban hành, trước khi đưa ra quyết định, phải thông báo bằng văn bản tới các bên liên quan rằng sắp có quyết định được ban hành, đồng thời tham khảo ý kiến người đó.

Lưu ý: cơ quan ban hành không được phép chờ ngay trước khi ban hành quyết định mới thông báo. Việc thông báo phải được tiến hành trước khi ban hành, phải đảm bảo các bên liên quan có đủ thời gian xem xét văn bản và trả lời.

Nguyên tắc này đã được các tòa hành chính áp dụng từ lâu trước khi nó được ghi nhận trong một đạo luật năm 2000.

V. Thông báo và công bố– Hủy bỏ và thu hồi các quyết định hành chính

A. Công bố

Một quyết định hành chính sẽ không có hiệu lực cho đến khi được công bố/thông báo - việc công bố là bắt buộc không thể bỏ qua. Các trang thông tin trực tuyến của các bộ cũng được phép công bố các quyết định.

B. Thu hồi (hủy bỏ quyết định, kể cả từ lúc quyết định bắt đầu có hiệu lực)

Khi cơ quan hành chính muốn thu hồi một quyết định mà quyết định đó trao quyền cho một bên (giấy phép xây dựng, cấp phép hoạt động công nghiệp) thì cơ quan này chỉ có thể thu hồi :

- * Trong vòng 4 tháng kể từ khi quyết định được công bố - nếu quyết định đó là quyết định không hợp pháp;
- * Nếu quyết định đó là hợp pháp thì chỉ được thu hồi khi bên được trao quyền yêu cầu.

Khi quyết định muốn thu hồi không trao quyền lợi gì:

- * Tại mọi thời điểm, có thể hủy bỏ quyết định nếu đó là quyết định riêng biệt;
- * Đối với các quyết định chung, chỉ có thể hủy bỏ trong vòng 2 tháng.

C. Bãi bỏ (hủy bỏ quyết định trong tương lai)

Nguyên tắc: luôn có thể bãi bỏ một quyết định, và không ai có quyền giữ lại hiệu lực của quyết định đã bị bãi bỏ.

Ngoại lệ: Một quyết định riêng biệt trao quyền cho các cá nhân không thể bị bãi bỏ (như quyết định cho phép đổi tên họ) kể cả khi quyết định đó là bất hợp pháp.

VI. Đòi bồi thường và thủ tục hành chính

A. Đòi bồi thường

Có hai hình thức đòi bồi thường:

- * Đòi bồi thường tới cơ quan đưa ra quyết định, hoặc tới cơ quan hành chính cấp cao hơn;
- * Đòi bồi thường tới các cơ quan *Bảo vệ quyền lợi (Défenseur des droits)*. Đây là những cơ quan không có quyền xét xử, nhưng có thể tư vấn và hòa giải which is a specific authority with no judicial power but which could give opinion and try to make mediation (Ví dụ như cơ quan thanh tra (Ombudsman)).

Sau đó nếu cơ quan đưa ra quyết định hành chính không tiến hành bồi thường, có thể tiến hành việc **đòi bồi thường** lên **tòa hành chính** có thẩm quyền.

B. Thủ tục

Bất cứ công dân nào cũng có thể khiếu nại một quyết định hành chính nếu quyết định đó xâm phạm lợi ích công dân. Quyền này cũng được trao cho các hiệp hội bảo vệ các lợi ích nhất định (như hiệp hội bảo vệ lợi ích cho thợ săn), cho phép các hiệp hội có quyền kiến nghị đòi thu hồi hoặc sửa đổi các quyết định hành chính.

Thời hiệu khiếu nại lên tòa hành chính thường là **2 tháng** sau khi quyết định được công bố.

Thẩm phán tòa hành chính có thể:

- * Tạm dừng việc thi hành quyết định;
- * Hủy bỏ quyết định;
- * Buộc cơ quan ban hành phải bồi thường thiệt hại;

*Benjamin Guégau, Chuyên viên pháp lý
Phòng pháp quyền
Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội
Ngày 7 tháng 3 năm 2013*