

LICENCE 2 — 2^{ème} semestre

DROIT ADMINISTRATIF GENERAL.

**SEANCE 2. LA REPARTITION DES
COMPETENCES**

FASCICULE DE COURS

Ce document retrace les points essentiels de la séance. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne destine pas à remplacer les cours et les séances de travaux dirigés. Il vient en appui de vos révisions et de votre apprentissage des éléments essentiels indispensables à la maîtrise des thèmes de la matière.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

SEANCE 2. LA REPARTITION DES COMPETENCES

En principe : dualisme juridictionnel et la compétence suit le fond ; toutefois la délimitation est parfois plus complexe : par exemple pour la question des SPIC/SPA.

I./ LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES

A. – Les règles générales de compétences

Pour le juge administratif :

- ✓ **DC du 23 janvier 1987** : fonde la possibilité pour le législateur d'apporter des exceptions au schéma classique. Il résulte de la conception française de la séparation des pouvoirs un PFRLR en vertu duquel « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* ». Précision apportée par le CC : le législateur peut contrevenir aux règles classiques de répartition des compétences pour créer des blocs de compétences au profit de l'un ou de l'autre des ordres de juridiction, dans un souci de BAJ.
- ✓ **TC 1873 BLANCO** : principe selon lequel « la compétence suit le fond » : l'application d'un régime spécial (ici de responsabilité), justifiée par les nécessités du service public, conduit à la compétence du juge administratif.

Pour le juge judiciaire : connaît évidemment des litiges relevant du droit privé. Au-delà de ça, ce qui nous intéresse ici ce sont les **dispositions de l'article 66 de la Constitution** : **l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle**. Le juge judiciaire est également compétent en matière de **droit de la personne** (ce qui peut englober des actes administratifs) et de **protection de la propriété**.

B. – Exceptions et compétences partagées

➤ Les blocs de compétence résultant de la loi :

Pour le juge administratif :

- **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 fév. 1800) : tout ce qui concerne les travaux publics et les dommages qu'ils peuvent engendrer ;
- **décret 17 juin 1938** (aujourd'hui CG3P) : l'occupation du domaine public : rappelez vous le domaine public, ce sont les biens appartenant à une personne publique (L'Etat, une collectivité) auxquels on applique des règles de gestion et de protection particulières. L'autre partie du patrimoine d'une personne publique est appelée domaine privé, ce sont les biens moins importants, plus « quotidiens ». (Attention exception avec un arrêt du **TC Gilles 2012** : « *Le litige né de la résiliation du contrat de droit privé passé entre une personne privée occupante du domaine public, qui n'agissait pas pour le compte d'une personne publique, et une autre personne privée, relève de la compétence des juridictions judiciaires, même si cette convention comportait occupation du domaine public* ») ;
- **loi MURCEF 2001** pour les marchés publics, aujourd'hui article L. 6 du code de la commande publique pour les contrats passés par les personnes publiques.

Pour le juge judiciaire :

- **loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité des enseignants** pour les dommages causés par ou aux élèves dont ils ont la garde ;
- **loi du 31 décembre 1957 sur les accidents de la circulation.**

DONC à ce stade : trois fondements de la compétence du JA et du JJ :

Constitution ; loi ; jurisprudence.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

➤ Concernant le bloc de compétence relatif au service public

Rappel : le **service public** est l'un des premiers critères d'application du droit administratif et par suite de compétence du juge administratif (**TC Blanco 8 février 1873**).

⇒ Voir TD du 1er semestre pour les critères de qualification d'un service public.

Toutefois : nombreux tempéraments du fait de la sophistication de la notion de service public.

⇒ Depuis **TC Bac d'Eloka 22 janvier 1921** et **CE Compagnie générale d'armement 1921**, il convient de distinguer SPIC et SPA. Pour les SPIC, en principe le juge judiciaire est compétent : SAUF pour :

- le contentieux des mesures prises pour l'organisation même du service et qui ont de ce fait un caractère réglementaire (définition de l'AAR vue au S1), relève du JA (**TC Barbier 15 janvier 1968**).
- le chef de service et le comptable public sont soumis à un régime de droit public. Pour le SPA, qui peut être géré par une personne privée (**CE Caisse primaire Aide&Protection 1938**), le juge administratif est globalement compétent. –
- Attention toutefois, pour les actes de la personne privée gérant un SPA : ils ne relèveront de la compétence du JA que s'ils sont pris dans l'accomplissement de la mission de SP et au moyen de PPP (**CE Monpeurt 31 juillet 1942**, confirmé de manière claire par **CE Magnier 1691**).

Cas particulier parmi les services publics : **le SP de la justice** :

- les mesures d'organisation du SP de la justice relève du JA, contrairement aux mesures de fonctionnement (**TC Préfet de la Guyane 27 novembre 1952**) ;
- le contentieux des mesures disciplinaires prononcées par le CSM relève du JA (**CE L'Étang 12 juillet 1969**) ;
- - le refus de concours de la force publique pour l'exécution d'un jugement judiciaire relève du JA (**CE Couitéas 1923**).

➤ Concernant le cas de la gestion du domaine privé

A l'inverse du domaine public, de manière générale, **tout ce qui touche au domaine privé relève de la compétence du juge judiciaire** (TC Brasserie du Théâtre 22 novembre 2010).

SAUF pour :

- les délibérations ou arrêtés relatifs à un acte de disposition relèvent du JA (**même arrêt Brasserie du Théâtre**) : par exemple acte de cession du domaine privé ;
- le recours d'un tiers contre un acte de gestion du domaine privé relève du juge administratif : par exemple concernant les relations contractuelles entre la personne publique et un occupant du domaine privé (TC Dewailly 5 mars 2012) ;
- les cessions de biens immobiliers de l'État (**article 3223-1 du CGPPP**).

➤ Concernant la voie de fait :

La voie de fait correspond à un agissement de l'administration si grave qu'il porte atteinte à des éléments qui relèvent naturellement de la sphère de compétence du juge judiciaire et qu'il doit être regardé comme détachable de l'activité normale de l'administration.

Deux hypothèses classiques dans laquelle la voie de fait est commise :

- Par manque de procédure : **exécution forcée irrégulière d'une décision même régulière** (TC Société immobilière de Saint Just 2 décembre 1902) ; on est sur le recours à la force mobilisé de manière irrégulière pour faire exécuter une décision, qui elle est régulière.
- Par manque de droit : **décision manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration** (TC Dame de la Murette 27 mars 1952).

Dans ces deux cas, l'acte en cause doit **porter atteinte à la liberté individuelle** ou **aboutir à l'extinction du droit de propriété** pour constituer une voie de fait : depuis **TC Bergoend 17 juin 2013**.

- ❖ Sur l'atteinte à une liberté individuelle : avant il fallait une atteinte grave à une liberté fondamentale. Désormais l'atteinte n'a plus à être grave comme auparavant, ce qui semble élargir le champ de la voie de fait. Toutefois, l'atteinte doit être portée à une liberté individuelle, ce qui est moins large qu'auparavant. Dès lors, l'atteinte à la liberté de la presse (TC Action française 1935 : avait jugé

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

qu'il y avait voie de fait) ou à la liberté syndicale (**Cour de cassation 19 mars 2015** : non) n'est plus constitutive d'une voie de fait.

- ❖ Sur l'extinction du droit de propriété : l'atteinte au droit de propriété ne doit pas être temporaire ; elle doit être définitive et aboutir à son extinction. Ainsi n'est pas une voie de fait l'ancrage de lanternes (**Cour de cassation 13 mai 2014**) mais le sera la destruction d'arbres truffiers (**CAA Marseille 5 juin 2014**) puisque dans le cas de la destruction, il y a extinction du droit de propriété.

Les deux ordres de juridiction sont compétents pour constater la voie de fait (**TC Guigon 27 juin 1966**). **MAIS le juge judiciaire est en principe seul compétent pour la réparer.**

Enfin, si le juge judiciaire devrait être seul compétent pour la faire cesser, le **juge des référés libérés l'est également** depuis **CE Commune de Chirongui 23 janvier 2013**.

- Concernant l'emprise irrégulière : L'emprise se définit comme la **dépossession de la propriété immobilière**. Théorie purement jurisprudentielle ; dégagée dans 2 arrêts rendus le même jour : **TC Sté Rivoli Sebastopol et TC Hotel du vieux beffroi 1949**.

Là encore, le principe reposait sur les compétences du juge judiciaire et précisément sur l'article 66 de la Constitution, selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée. La répartition des compétences est résumée par **TC Binet 2002** et issue de deux arrêts du Tribunal des conflits :

- à l'origine le juge judiciaire était compétent pour la réparer uniquement : **TC Hotel du vieux beffroi 1949** ;
- le juge administratif est compétent pour constater l'irrégularité de l'emprise (**TC Nogier 1949**).

Puis **TC 2013 Panizzon** : TC est revenu sur la compétence du juge judiciaire pour connaître d'une action en réparation d'un préjudice né d'une emprise irrégulière. Occasion pour lui de se prononcer sur les conséquences, en matière de répartition des compétences en cas d'emprise irrégulière, de la nouvelle définition de la voie de fait découlant de sa récente jurisprudence Bergoend.

Le TC juge donc que « ***dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une***

telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété ».

II./ L'ARTICULATION DES COMPETENCES RESPECTIVES DES DEUX ORDRES DE JURIDICTION

Deux mécanismes permettent d'assurer la répartition des compétences :

A. – Le règlement de conflit de compétence

Tribunal des conflits. Peut être saisi par :

- les **juridictions** en prévention d'un conflit négatif ou sur une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction ;
- le **préfet** en cas de conflit positif : il estime le contentieux dont est saisi le juge judiciaire relève en réalité de la compétence de l'ordre administratif ;
- les **justiciables** en cas de conflit de décisions (deux décisions rendues successivement mais qui sont contradictoires) ou de conflit négatif (le juge administratif et le juge judiciaire successivement saisis se sont reconnus incompétents), ou pour réparation du préjudice subi à raison du délai de procédures menées conjointement devant les deux ordres de juridiction.

B. – Le dialogue des juges

Complexité de la répartition des compétences entre les deux ordres : il n'est pas rare qu'une affaire relevant à titre principal de la compétence de l'un des deux ordres présente également à juger certaines questions accessoires relevant de la compétence de l'autre ordre de juridiction.

Cette question accessoire devra dans certains cas être renvoyée à l'ordre compétent pour la trancher tandis que le juge saisi de l'affaire à titre principal surseoir à statuer dans l'attente de la réponse : c'est la **question préjudicielle**.

➤ Question de droit privé devant le JA

Article R. 771-2 du code de justice administrative : « *Lorsque **la solution d'un litige dépend d'une question** soulevant une **difficulté sérieuse** et **relevant de la compétence de la juridiction judiciaire**, la juridiction administrative initialement saisie la transmet à la juridiction judiciaire compétente. Elle **sursoit à statuer** jusqu'à la décision sur la question préjudicielle* ».

Trois exceptions à l'obligation pour le juge administratif de surseoir à statuer au profit du juge judiciaire :

- lorsque la question accessoire de droit privé ne pose pas de difficulté (par exemple, si le JA doit surseoir à statuer en principe sur la question de la validité d'un titre de propriété (**CE Commune du Bugue 16 novembre 1960**), il pourra s'y soustraire lorsque la question ne pose pas de difficulté sérieuse (**CE Boudet 3 mai 1963**) ;
- lorsqu'elle peut être tranchée selon une jurisprudence établie (**CE Fédération Sud Santé 23 mars 2012**) ;
- lorsque la question se pose au regard du droit de l'UE (**ibid.**).

➤ Question de droit administratif devant le JJ

TC Septfonds 16 juin 1923 :

- ⇒ le juge judiciaire est compétent pour interpréter un acte réglementaire mais non un acte individuel ;
- ⇒ le juge judiciaire est incompétent pour apprécier la légalité d'un acte administratif sauf dans trois cas :
 - ✓ l'acte est constitutif d'une voie de fait (**TC Barinstein 30 octobre 1947**).
 - ✓ - l'appréciation de la légalité de l'acte est relative au droit de l'UE (**TC SCEA du Chéneau 17 octobre 2011**) ;
 - ✓ - la question peut être tranchée selon une jurisprudence établie (**TC SCEA du Chéneau 17 octobre 2011 et TC Green Yellow 12 décembre 2011**).

Le juge pénal dispose quant à lui d'une plénitude de juridiction, l'exonérant du sursis à statuer en cas de question accessoire relevant en principe de la compétence du juge administratif. Il peut donc interpréter et apprécier la légalité d'un acte administratif si la solution du procès pénal en dépend.