

Les litiges entre personnes publiques devant le juge administratif

Jean-Marie Woehrling

Dans le contentieux administratif traditionnel, la question des litiges entre personnes de droit public apparaît à la fois comme une banalité et un phénomène marginal (I). Toutefois dans la période plus récente, ce type de recours a pris une importance croissante, sinon au plan quantitatif, du moins comme élément contribuant à faire évoluer la nature de la justice administrative (II)

I Un aspect banal et marginal dans le contentieux administratif français traditionnel

Très peu de réflexions ont été consacrées au recours entre personnes publiques devant le juge administratif.

Peut-être parce que on n'a pas vu l'intérêt de question qui semble ne pas se poser car ce type de litige ne pose guère de problème particulier et e présente rarement

A. Un contentieux banal

Les litiges entre personnes publiques ne paraissent guère soulever de problèmes.

1) les litiges entres personnes publiques correspondent à une compétence naturelle du juge administratif

Sauf exception tous les litiges entre personnes publiques relèvent du juge administratif (sauf les questions de gestion du domaine privé).

Ainsi un contrat conclu entre deux personnes publiques est présumé constituer un contrat de droit administratif relevant du juge administratif (TC 21 MARS 1983 UAP). De plus, en particulier, en application d'une loi de 2001, tous les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs (TC, 7 juillet 2014, Minisini, C3955).

Mais, bien que survenant entre collectivités publiques, un contrat de droit privé, un litige relatif au domaine privé ou la propriété intellectuelle d'une collectivité ou une action en responsabilité concernant des dommages causés par des véhicules relève des tribunaux judiciaires.

2) La qualité pour agir et l'intérêt pour agir des collectivités publiques ont été admises très tôt et de façon très large :

- En particulier les collectivités locales sont habilitées à contester les actes de l'autorité supérieure (l'Etat) prises à leur encontre
CE 18 avril 1902 Commune de Nérès les Bains (consécration de la recevabilité du « recours pour excès de pouvoir » c'est-à-dire du recours en annulation d'un acte, par une autorité administrative contre une autre autorité administrative). Sont ainsi admis les recours d'une autorité inférieure contre une autorité supérieure ou l'inverse ou même dans certains cas des recours au sein d'une même collectivité (recours entre deux ministres : 10 mars 1933 min des Finances ; recours du conseil municipal contre le maire, etc.).

Il existe toutefois des limites à la recevabilité de recours entre autorités administratives :

+ Dans le cas d'un rapport hiérarchique, l'autorité inférieure ne peut contester la décision de l'autorité supérieure et l'autorité supérieure est tenu d'utiliser son pouvoir hiérarchique pour mettre en cause la décision de l'autorité inférieure, sans pouvoir se « défaire » sur le juge.

En effet, les personnes publiques ne peuvent demander au juge d'exercer une compétence qu'elles possèdent. Dans sa décision Préfet de l'Eure (CE, 30 mai 1913), le Conseil d'État a posé le principe selon lequel une personne publique ne peut demander au juge d'exercer des pouvoirs qu'elle possède elle-même. Sa saisine dans ce cas de figure sera rejetée pour défaut d'intérêt à agir. Cette jurisprudence a été constamment réaffirmée.

- Les collectivités publiques peuvent, dans le cadre de recours devant le juge administratif, contester tout acte d'une autre collectivité publique, dès lors qu'elle a intérêt à agir. Cet intérêt est reconnu de manière large dès lors que l'acte contesté touche les intérêts matériels ou moraux de la collectivité requérante. Pour exercer de tels recours, les collectivités publiques n'ont pas besoin de pouvoir se prévaloir d'un droit subjectif lésé. Ainsi, une commune peut contester toute décision qui interfère avec les affaires communales.

- Dans les recours susmentionnés d'une autorité publique contre une autre, l'autorité requérante peut faire valoir contre l'acte attaqué tout moyen d'illégalité, même si l'irrégularité invoquée ne la concerne pas directement.

(CE commune de viviers 11 juillet 1986 : la commune conteste une autorisation d'exploiter une carrière située sur son territoire. Elle n'invoque aucun intérêt patrimonial ou domanial propre à la collectivité communale. Son intérêt à agir repose uniquement sur sa compétence territoriale. La recevabilité de son recours n'est pas contestée ni même évoqué dans le jugement).

L'intérêt à agir est admis dès que le recours peut être considéré comme rentrant dans le champ d'action de la collectivité publique. Il ya une vocation générale de la collectivité territoriale d'intervenir dans toute affaire mettant en cause l'intérêt local. L'environnement en fait partie.

(CAA Lyon 1 mars 2011 : un permis de construire a été délivré par la commune de Vignoles pour la construction de trois bâtiments collectifs à usage d'habitation, développant 3 500 m² de surface hors œuvre nette. Or, le projet litigieux se situait à proximité de zones pavillonnaires ou destinées à le devenir de la commune de Beaune et n'était séparé de son territoire que par une seule voie, sur laquelle les accès du projet étaient prévus. Compte tenu de la relative importance du projet situé sur la commune de Vignoles et des caractéristiques des parties du territoire de la commune de Beaune situées à proximité directe de ce projet, cette commune justifie d'un intérêt à agir à l'encontre du permis de construire ; cf. aussi 17 juin 1987, Ville de Boulogne-Billancourt, p 218).

Cette conception d'un intérêt à agir très large des collectivités publiques doit cependant être nuancée dans le cas de requêtes présentées par des établissements publics. Ceux-ci sont en principe soumis au principe de « spécialité » ce qui réduit les sujets pour lesquels ils peuvent agir. On peut aussi évoquer le cas des collectivités territoriales qui ont perdu leur « compétence générale », ont l'intérêt à agir se trouve réduit en conséquence.

B. Les recours entre personnes publiques correspondaient jusqu'à une période récente à un type de litiges peu répandu

Si l'on prend un ouvrage de référence : « les grands arrêts du droit administratif », on ne trouve parmi les 200 arrêts référencés comme importants durant 150 ans que deux affaires qui concernent des litiges entre collectivités publiques : l'arrêt Commune de Nérès les Bains de 1902 et l'arrêt Ville d'Annecy de 2003.

1. On peut mentionner comme litige classique entre personnes publiques :

- les contestations relatives aux mesures de tutelle (collectivité locale c/ Etat)
- des recours en indemnité contre les dommages causés à une collectivité par l'action d'une autre collectivité publique (essentiellement recours de collectivités locales contre l'Etat pour défaut dans l'exercice de son pouvoir de contrôle).

Mais, de manière traditionnelle les collectivités publiques recherchent plutôt des solutions à leurs différents par des voies extra-judiciaires

2. Il n'y a pas de règles de procédure contentieuse particulières pour les recours entre autorités publiques.

Une collectivité publique peut même être condamnée à une amende pour recours abusif, comme un particulier. Toutefois cela est assez rare (Deux exemple : CE 26 mars 1971 Département de Seine et Marne ; CE 3 octobre 1986 régie départementale).

II. Un type de litige en voie de développement.

La question des recours entre collectivités publiques fait l'objet depuis quelques temps l'objet d'une attention de la part de la doctrine (voile le colloque organisé en 2016 sur ce sujet par l'Ecole de Droit de Clermont Ferrand).

D'une part, on constate le développement des recours entre personnes publiques et on y voit l'effet d'une « juridictionnalisation de l'action administrative » : on entend par là un recours de plus en plus prononcé au droit pour régler les relations entre collectivités publiques (alors que dans le passé prédominait des procédés de type autoritaire (entre l'Etat et les collectivités locales) ou de caractère transactionnelles (arrangements amiables entre administrations).

D'autre part, on y voit une évolution du système du droit administratif français. Traditionnellement, celui-ci était commandé par l'idée de protéger les particuliers contre l'administration, sans cependant compromettre la capacité d'agir de cette dernière. On disait donc que le droit administratif était guidé par l'idée de la recherche d'un équilibre entre intérêt public et intérêts privés. Or dans le cas de recours entre personnes publiques ; il n'y a pas conflit entre un intérêt privé et un intérêt public, mais entre deux intérêts publics. Ce sont donc les logiques sous jacentes du contentieux administratif qui sont remises en cause dans les recours entre personnes publiques.

A. La juridicisation(ou juridictionnalisation) des relations entre personnes publiques

Les relations entre collectivités publiques sont plus étroitement définies par le droit que dans le passé, ce qui conduit mécaniquement à davantage de litiges.

1. Les effets de la politique de décentralisation

Dans le passé, l'Etat exerçait son influence sur les collectivités locales directement par des instructions et des circulaires. Si les collectivités locales ne suivaient pas les directives des fonctionnaires de l'Etat, le préfet pouvait annuler leurs décisions et il disposait fréquemment dans l'exercice de ce « pouvoir de tutelle » d'une large marge d'appréciation que les tribunaux hésitaient à contrôler. Les injonctions de l'Etat étaient donc acceptées par les collectivités locales sans beaucoup de réclamations contentieuses.

Avec la politique dite de décentralisation engagée à partir de 1982, ces relations ont évoluées à un double égard :

- le contrôle de tutelle a été supprimé : désormais c'est le représentant de l'Etat (le préfet) qui doit saisir le tribunal administratif pour obtenir l'annulation d'un acte d'une collectivité locale ; et il ne peut annuler qu'en démontrant l'illégalité de cette décision ; c'est ce qu'on appelle le « contrôle de légalité »
- pour que ce contrôle soit efficace, il faut davantage règlement l'action des collectivités locales par des règles de droit précises, car seules ces dernières peuvent être invoquées dans le cadre du contrôle de légalité. L'action des collectivités locales a donc été beaucoup plus précisément soumise au droit, là ou avant la « décentralisation », les règles étaient plus floues (mais soumises un contrôle d'opportunité du préfet).

Le « déféré préfectoral » correspond en moyenne au niveau national à 700 déférés et 400 demandes de suspension, ce qui est faible ; le taux de réussite de ces déférés étant limité : 30 !)

2. Autres facteurs

Ce phénomène de « juridicisation » connaît encore d'autres facteurs. On peut citer :

- le développement de la formation juridique des fonctionnaires et le recours par les collectivités publiques à des cabinets d'avocats ;
- le développement du droit constitutionnel et européen, (deux branches du droit qui n'avaient que peu d'importance dans la vie administrative jusqu'au début des années 1980 et ont pris depuis un essor considérable.

Ainsi le juge administratif a admis que les collectivités publiques peuvent invoquer à leur profit dans l'ordre juridique interne, dans le cadre de litiges entre collectivités, la convention européenne des droits de l'homme (CE 29 juillet 1994 Département de l'Indre ; mais pas s'agissant des questions de répartition des ressources financières : CE 39 janvier 2003 Commune de Champagne sur Seine). Le Conseil constitutionnel a admis que les collectivités territoriales peuvent invoque le principe de la liberté contractuelle et le droit de propriété reconnu par la Constitution. (CC 26 juin 1986 privatisations ; 30 nov. 2006 loi relative à la privatisation de l'énergie).

- l'échec relatif des efforts tendant à développer les procédés de règlements non contentieux des conflits entre collectivités publiques.

Le recours à des méthodes telles que la transaction ou l'arbitrage restent faibles. La transaction peut se heurter à l'interdiction pour une collectivité publique de consentir une libéralité et à la règle selon laquelle une collectivité ne peut pas être condamnée

à payer une somme qu'elle ne doit pas (CE 1971 Mergui). L'arbitrage est interdit sauf dérogation.

Toutefois, le dialogue entre collectivités publiques reste le moyen principal pour éviter les conflits ; nombreux mécanismes de coopération, ententes, associations concertations, etc.

B. Une évolution affectant la logique du droit administratif et qui se répercute dans des changements dans les voies de recours entre collectivités publiques

Un droit administratif des relations entre personnes publiques tend à ne plus être un droit inégalitaire comme l'est fondamentalement le droit administratif des relations entre particuliers et autorités publiques. De nouveaux procédés se développent qui se traduisent par des litiges devant les tribunaux administratifs. Mais le développement des litiges entre personnes publiques va-t-il transformer en profondeur le contentieux administratif. On peut en douter.

1. De nouveaux procédés qui entraînent de nouveaux contentieux

On évoquera essentiellement le contentieux contractuel et le contentieux indemnitaire.

- Le contentieux contractuel entre personnes publiques

Il traduit une évolution du système administratif français : les procédés conventionnels entre collectivités publiques (tels les contrats de plan) se développent et peuvent déboucher sur des litiges contractuels devant le juge administratif. Ces litiges ont pu conduire le juge administratif à réviser les règles jurisprudentielles relatives au contentieux contractuel : alors que le juge avait limité ses pouvoirs d'annulation d'une mesure de résiliation d'un contrat prise par une administration lorsque le requérant était un particulier, il s'est reconnu ce pouvoir dans le cas d'un litige relatif au contrat entre deux collectivités locales et a également admis qu'il pouvait contraindre une des parties à la reprise des relations contractuelles (Commune de Béziers (I et II) 28 déc. 2009 et 21 mars 2011).

Dans ce cadre le droit des contrats publics prend, lorsqu'il s'agit de contrats entre personnes publiques, de nouvelles dimensions. Ainsi l'ancienne règle jurisprudentielle du pouvoir de résiliation unilatérale du contrat de droit administratif pour motif d'intérêt général se trouve modifiée : dans le cadre d'un contrat entre une personne publique et une personne privée, cette faculté n'existait qu'au profit de la personne publique. Dans le cadre d'un contrat entre personnes publiques, le pouvoir de résiliation appartient aux deux personnes publiques dès lors que le contrat n'a pas de durée déterminée (CE 24 nov. 2008 Syndicat mixte d'assainissement de la région du Pic Saint Loup). De plus, le juge administratif se reconnaît le pouvoir de prononcer la résiliation d'un tel contrat à la demande de l'une des parties. (Une convention conclue entre deux personnes publiques pour organiser leurs services publics, peut faire l'objet d'une résiliation par le juge administratif pour un motif d'intérêt général ou en raison d'un bouleversement de son économie).

- Les litiges financiers entre personnes publiques

Contentieux relatif au aux « droits » des personnes publiques et notamment des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales font de plus en plus fréquemment des recours contre l'Etat au motif que celui-ci ne couvre pas les charges de services que ces collectivités exercent pour son compte (missions de service public déléguées par l'Etat aux collectivités territoriales sans compensation financière appropriée).

Mais ce contentieux a peu de chances de se développer car le juge administratif se montre souvent frileux à condamner l'Etat et de plus, quant il le fait celui-ci s'arrange pour annihiler les jurisprudences qui lui sont défavorables par des lois de validation.

+ Ainsi, le CE avait-il été condamné l'Etat à la demande de communes en raison des charges supplémentaires que celui-ci leur infligeait au titre de l'établissement de passeports et de cartes d'identité (CE commune de Versailles 5 janvier 2005). La condamnation a été purgée par une loi de validation déclarée conforme à la Constitution.

Autre exemple : aucune disposition législative ne permettait de mettre à la charge des communes les frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'Etat auprès des communes pour l'encaissement des amendes pouvant résulter des procès-verbaux établis par les agents de police municipale ; par conséquent le juge des référés du tribunal administratif de Versailles avait sur la demande de la commune d'Evry condamné l'Etat à lui verser à titre de provision la somme de 465 522,12 euros ; Mais une loi de validation est venue combler cette lacune législative de sorte que le conseil d'Etat a rejeté en cassation le recours e la commune d'Evry (CE 22 juin 2012).

Néanmoins, le recours des départements contre l'Etat en raison des charges de plus en plus lourdes des dépenses d'aide sociale se sont développés.

Les départements se plaignent par exemple du fait que c'est l'Etat qui décide de l'admission de ces mineurs étrangers et que ce sont eux qui subissent les conséquences financières de ces décisions.

+ De même, le département de Seine Saint Denis a demandé une indemnité à l'Etat en raison du nombre croissant de mineurs isolés étrangers dont il a la charge. La CAA de Versailles 21 juillet 2015 a rejeté la requête en se fondant sur l'argument que le principe de l'égalité devant les charges publiques n'était invocable que par des personnes privées. Il est pourtant admis que le principe d'égalité est applicable aux collectivités locales (Cc 6 mai 1991). Le Conseil constitutionnel fait régulièrement application de ce principe aux collectivités territoriales (CC 6 juin 2014 commune de Guyancourt). Le principe est utilisé dans des litiges entre communes (CAA Marseille 18 6 2015 Commune de Mailhac), mais généralement pour aboutir au rejet de la demande. Le Conseil d'Etat a aussi jugé que les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent être utilement invoquées dans un litige relatif à la répartition des ressources financières publiques entre personnes publiques (Commune de Champagne-sur-Seine, Section, 248894, 29 janvier 2003, A, M. Labetoulle, pdt. M. Ménéménis, rapp., M. Vallée, c. du g.).

+ Autre exemple : cours des années 1966 à 1974, l'administration fiscale a, pour l'assujettissement d'Electricité de France à la contribution des patentes, partagé le droit fixe entre la commune de Tallard Hautes-Alpes et celle de Venterol-Urtis Alpes de Haute-Provence en ce qui concerne l'usine de production d'énergie électrique exploitée au lieu-

dit « Curbans" ; en procédant à un tel partage, l'administration a méconnu les dispositions combinées des articles 1379 et 1459 du code général des impôts ; le conseil d'Etat a jugé que l'illégalité de ses décisions est constitutive d'une faute de nature à engager, vis-à-vis de la commune de Tallard, la responsabilité de l'Etat (CE 7 février 1986 Min. du budget).

2. Une évolution de fond du contentieux administratif ?

Cette évolution peut être recherchée à la fois dans les pouvoirs et procédés du juge administratif et dans les règles de droit consacrées par la jurisprudence.

- évolution des pouvoirs et des procédés du juge administratif

La juridictionnalisation des litiges entre personnes publiques va-t-elle de pair avec un accroissement des pouvoirs du juge administratif (v. B. Plessix, JCP G, 2009, I 130) ? Est-elle la manifestation d'une mutation de la puissance publique elle-même ? Comme l'a relevé Benoit Plessix, Le droit administratif des futures décennies sera de plus en plus un droit des relations entre personnes publiques, celles-ci ne cessant de se « juridictionnaliser ». Dans la foulée le contentieux administratif du futur sera lui aussi de plus en plus un contentieux des relations entre personnes publiques. Dans ce mouvement, la politique du juge administratif semble consister en une transposition des grands principes dégagés dans les relations entre l'administration et les administrés, en leur apportant les adaptations qui paraissent souhaitables. Comme l'a montré le droit des contrats publics, la jurisprudence ancienne est modifiée : le pouvoir de résiliation appartient aux deux personnes publiques dès lors que le contrat n'a pas de durée déterminée (CE 24 nov. 2008 Syndicat mixte d'assainissement de la région du Pic Saint Loup). De plus, le juge administratif se reconnaît le pouvoir de prononcer la résiliation d'un tel contrat à la demande de l'une des parties. Il apparaît ainsi clairement que le développement du contentieux entre personnes publiques s'accompagne d'un développement des pouvoirs du juge administratif.

On peut aussi constater que le juge administratif n'hésite pas à mettre en œuvre des procédures d'urgence (référé suspension) pour protéger les collectivités locales contre des actes du représentant de l'Etat, telles que des procédures de fusion (CE 5 juillet 2004, Commune de Ria Sirach).

- Evolution dans les règles de droit consacrées par la jurisprudence

On peut sans doute parler d'un renforcement des « droits » des personnes publiques et notamment des collectivités territoriales.

On peut se référer aux exemples mentionnés précédemment sur les garanties constitutionnelles et internationales des collectivités territoriales.

La libre administration des collectivités territoriales a été reconnue par le conseil d'Etat comme une « liberté fondamentale » justifiant l'utilisation du recours d'extrême urgence appelé « référé liberté » (CE 12 juin 2002, Commune de Fauillet, n° 246618: une commune défend ses compétences légales contre une communauté d'agglomération qui prétend les exercer à sa place) peut défendre sa compétence

La commune d'Annecy a pu contester un décret relatif aux lacs de montagne en invoquant le fait que ce décret méconnaît le principe de participation figurant dans la charte de l'environnement inscrite dans le préambule de la Constitution.(CE 3 oct. 2008).

Conclusion :

Contrairement à l'enthousiasme manifesté par la doctrine, le développement des recours contre les collectivités publiques n'a pas entraîné de bouleversement du contentieux administratif, mais plutôt un *aggiornamento* qui était en cours aussi au bénéfice des requérants privés.

A bien des égards, le système de justice administrative reste marqué par des privilèges ou des « préjugés » en faveur de l'Etat. Ce souci de faire prévaloir l'intérêt public national reste présent dans les recours émanant non seulement de personnes privées mais aussi de personnes publiques. Soumis à un « benchmarking » international le Conseil d'Etat a cherché depuis quelques temps à atténuer ce manque d'impartialité et à donner des armes plus égales à l'ensemble des parties. Les collectivités publiques non étatiques en profitent aussi mais elles ne sont pas les acteurs principaux de cette évolution.