

Commentaire n° 1 : TC, 12 février 2018, CROUS de Paris c/Walid Z. :

Faits : logement étudiant attribué par le CROUS, paiement du loyer du n'était plus honorer, donc a décidé de demander au juge administratif d'ordonner l'expulsion.

Question de droit : quel est l'ordre de juridiction compétent pour prononcer l'expulsion d'un étudiant de son logement dès lorsque ce logement a été attribué en vertu de l'exécution d'une mission de service public mais qu'il n'appartient pas au domaine public ?

Solution. TC : décide que le contentieux de cette décision relève de la juridiction administrative car

I - Le CROUS : un établissement public chargé d'une mission de service public

A) L'attribution de la qualité d'établissement public

Deux critères constitutifs de l'EP :

- **Principe d'autonomie :** les EP ont la personnalité morale soit elle prévue le législateur, soit le juge va apprécier le degré d'autonomie de l'organisme, ils disposent d'un patrimoine propre, un budget autonome,
l'autonomie appliquée à des personnes morales de droit public est administrative, elle s'exprime par une aptitude à passer certains actes juridiques dans le champ légal d'intervention reconnu à la personne, et, pour cette dernière, à pouvoir faire valoir ses droits. Mais, même ainsi entendue, l'autonomie ne se vérifie pas au même degré pour toutes les personnes publiques, toutes les personnes publiques n'ont pas la même capacité, les mêmes aptitudes juridiques. (Article Jean-Marie Pontier, « La personnalité publique, notion anisotrope », RFD 2007, p. 979 et s.)
- Il doit s'agir d'une **personne publique** : pour cela le juge va tenir compte de la loi, soit de l'intention du législateur et de considération d'opportunité
 - On trouve des EPA et des EPIC : les premiers sont largement soumis au droit public, les seconds au droit privé, cette repose essentiellement sur la nature du service public géré, et on trouve également des EP à double visage lesquels ont deux missions.
 - **CE, 1903, Caisse des écoles du 6ème arrondissement :** qui permet de distinguer les EP des ETABLISSEMENT D'UTILITE PUBLIQUE, les **EP se rattachent en effet à un service public, et de ceci des règles / un régime particulier va s'appliquer.**
- Le régime des EP :
- **Principe de spécialité :** les EP ont une compétence spécialisée (**CE, sect., 4 juin 1954, ENA**) ce qui les distingue des CT, elle est matérielle, mais elle est aussi territoriale. Toutefois, il est possible qu'un EP exerce des **activités accessoires ou annexes au SP** mais sous certaines conditions. Lesquelles ont été fixées par une décision du **CE du 7 juillet 1994, EDF (RFD 1994, p. 1156, notes Rodrigues)** :
 - 1ère condition : ces activités annexes doivent être techniquement et commercialement le **complément normal** de la mission statutaire principale ou **au moins connexes** à ses activités.
 - 2ème condition : ces activités doivent être **d'intérêt général et directement utiles** à l'EP
- **La tutelle administrative** : il n'y a pas de tutelle sans texte, en principe cette tutelle permet un pouvoir d'approbation, d'annulation et de substitution (ce pouvoir de tutelle doit être distingué du pouvoir hiérarchique : lequel permet lui des pouvoirs d'instruction de réformation).
- **Le rattachement** : Elles sont rattachées obligatoirement à une personne morale.

R. 822 - 14 : Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) sont des établissements publics à caractère administratif chargés d'une mission de service public à l'égard des usagers définis à l'article R. 822-15.

Ces centres sont placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et fonctionnent au siège de chaque académie.

Ils assurent les prestations et les services propres à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants, créent dans ce

but les structures leur permettant d'adapter et de diversifier les prestations qu'ils proposent aux usagers en tenant compte de leurs besoins. Les centres régionaux peuvent passer des conventions avec des organismes extérieurs de droit public ou privé pouvant apporter leur collaboration au fonctionnement des services des centres.

Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires prennent en charge les étudiants étrangers boursiers qui leur sont confiés par le centre national et les aident à réussir leur insertion pédagogique, sociale et culturelle en France.

B) La mission de service public du CROUS

R. 822-1, deuxième alinéa : Le réseau des œuvres universitaires participe au service public de l'enseignement supérieur et contribue à la mise en œuvre de la politique nationale de vie étudiante définie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L. 822-1 du code de l'éducation : Domaine public si affectation au service public uniquement si propriété publique : CE, 19 déc. 2007, n° 288017, Cne de Mercy-Le-Bas

II - La compétence du juge administratif à l'égard des expulsions des logements du CROUS

A) Une décision dérogatoire

ICI, l'immeuble appartient en fait à une personne privée, et en principe le juge compétent pour se prononcer sur des litiges relatifs à des expulsions d'immeubles appartenant à des personnes privées est le JJ (*CE, 11 mai 2015, Nrecaj*)

- R. 221-5 du COJ ancien : Le tribunal d'instance connaît des actions tendant à l'expulsion des personnes qui occupent aux fins d'habitation des immeubles bâtis, sans droit ni titre.

Idem pour le domaine privé :

- CE, 4 juin 2007, Petitpas : « Une délibération municipale, qui a pour seul objet d'autoriser le maire à engager devant le juge judiciaire une procédure d'expulsion à l'encontre d'un occupant sans titre d'une dépendance du domaine privé de la commune, est indissociable de cette procédure. Par suite, la demande d'annulation dirigée contre cette délibération n'est pas au nombre de celles dont il appartient à la juridiction administrative de connaître. »
- T. confl., 19 mai 2014, n° 3942, Dpt du Nord.

Sur le domaine public : compétence du JA (sauf domaine public routier) La personne publique a notamment la possibilité de recourir au référé conservatoire (L. 521-3 du CJA) : lui permettant d'obtenir une décision rapide, mais soumis à quelques conditions.

L. 521-3 : En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

B) Le critère du service public réaffirmé

Mais ici, le TC fait primer la continuité du SP sur le critère de la domanialité : reprise de l'**arrêt Lecoq du 3 mars 1978**.

Le tribunal des conflits a mis en avant un autre critère, celui tiré de la continuité du service public administratif qui évitera au juge saisi de se plonger dans les modalités de construction et de gestion des résidences étudiantes. Il ne s'agit en réalité que de la reprise du critère adopté par le Conseil d'État dans son arrêt d'assemblée du 3 mars 1978, Lecoq, concernant une demande d'expulsion d'une maison de retraite. La haute assemblée administrative avait alors jugé que « la maison de retraite intercommunale du Chatelet-en-Brie constitue un service public administratif ; que le juge administratif était compétent pour prendre, par voie de référé, en usant du pouvoir qu'il tient de l'article R. 102, la mesure d'expulsion du sieur Lecoq, imposée par l'urgence et destinée à assurer le fonctionnement normal de ce service ». Le commissaire du gouvernement, M. Labetoulle, justifiait la compétence de la juridiction administrative au motif que la dépendance concernée relevait du domaine public et

remarquait très justement : « (...) le lien entre service public et domaine public fait que dans la quasi-totalité des fonctions, c'est pour des raisons touchant au bon fonctionnement du service public que l'expulsion sera demandée (...) ». En effet, l'affectation à un service public est un des critères alternatifs de définition de la notion de domaine public

Critère organique :

- en principe s'il s'agit d'un acte pris par l'administration alors compétence du JA **sauf le contrat**
- REP : annulation d'un acte administratif unilatéral illégal ***Dame Lamotte, 17 février 1950*** : consécration du PGD : toute décision administrative peut faire l'objet d'un REP même sans texte
- **CC, du 23 janvier 1987**, : consacre un autre PFRLR qui est que relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par des personnes publiques

Critère matériel : critère finaliste de la mission de SP (***TC, 8 février 1873, Blanco***)

Critère formel : ce sont les moyens mis en oeuvre (PPP)

- Finalement, lorsque l'activité est gérée par une personne publique et soumise à une gestion de droit public, alors on aura la compétence du juge administratif.
- Lorsque l'activité est gérée par une personne publique (EPIC) mais sous une gestion de droit privé (SPIC) : alors on aura la compétence du juge judiciaire par principe.
 - Contrat de géré comme de particuliers à particuliers (***CE, 1912, Sté des granits porphyroïdes des Vosges***)
 - ***TC, 22 janv. 1921, Sté commerciale de l'Ouest Africain : naissance des SPIC***
- Mais attention, lorsque le service public est géré par une personne privée : alors, là c'est une question beaucoup plus délicate.
 - Le juge du TC pourra exiger un critère supplémentaire pour attribuer le litige au juge administratif, celui de l'exercice de prérogatives de puissance publique.
 - En ce sens, ***TC, 6 juin 1989, Préfet de la région Ile-de-France*** : commissaire du gouvernement Stirn : a ainsi écrit que la compétence judiciaire cesse lorsque les personnes publiques « font usage des PPP dont elles disposent pour l'accomplissement de leurs missions de SP
 - et ***CE, 23 mars 1983, SA Bureau Veritas***.

Commentaire : ici, il vous revenait d'expliquer comment cette décision se place par rapport à la détermination de la compétence de la juridiction administrative. Vous deviez ainsi expliquer pourquoi la décision prise par le CROUS ne rentrait pas dans le champ de compétence protégé au niveau constitutionnel. Il vous revenait aussi, de montrer l'importance du critère du service public.

Commentaire n° 2 :

CE, 27 avril 2011, Association Formindep

Faits. La Haute autorité de santé a émis une recommandation relative au traitement du diabète, l'association FORMINDEP en a demandé l'abrogation, la HAS a rejeté sa demande.

I - La HAS : une autorité publique nécessairement indépendante

A) La détermination du statut d'autorité publique indépendante

- l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale : La Haute Autorité de santé, autorité publique indépendante à caractère scientifique dotée de la personnalité morale,

B) La nécessité d'une indépendance

Distinction avec les EP

les agents visés à cet article 2° Ne peuvent, par eux-mêmes ou par personne interposée, avoir, dans les établissements ou entreprises contrôlés par l'agence ou en relation avec elle, aucun intérêt de nature à compromettre leur indépendance et que Les personnes collaborant occasionnellement aux travaux de l'agence et les autres personnes qui apportent leur concours aux conseils et commissions siégeant auprès d'elle, à l'exception des membres de ces conseils et commissions, ne peuvent, sous les peines prévues à l'article 432-12 du code pénal, traiter une question dans laquelle elles auraient un intérêt direct ou indirect ; que, par ailleurs, il résulte de ce même article que toutes les personnes qu'il vise doivent adresser au directeur général de l'organisme auquel elles apportent leur concours une déclaration annuelle mentionnant leurs liens, directs ou indirects, avec les entreprises ou établissements dont les produits entrent dans le champ de leurs travaux, ainsi qu'avec les sociétés ou organismes de conseil intervenant dans le même champ ;

d'experts médicaux apportant un concours occasionnel à la Haute Autorité de santé ainsi que d'agents de la Haute Autorité de santé et de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé qui entretenaient avec des entreprises pharmaceutiques des liens de nature à caractériser des situations prohibées de conflit d'intérêts ; qu'elle a produit à l'appui de ses allégations des éléments susceptibles d'établir l'existence de liens d'intérêts entre certaines personnes ayant participé au groupe de travail et des entreprises ou établissements intervenant dans la prise en charge du diabète ; que, ni dans le cadre des échanges contradictoires entre les parties, ni au terme d'une mesure d'instruction ordonnée à cette fin par la 1ère sous-section de la Section du Contentieux en vertu du pouvoir qui appartient au Conseil d'Etat d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et de permettre la vérification des allégations des parties, la Haute Autorité de santé n'a été en mesure de verser au dossier l'intégralité des déclarations d'intérêts dont l'accomplissement était pourtant obligatoire de la part des membres de ce groupe de travail ; que les déclarations d'intérêts fournies par la Haute Autorité de santé ne portent ainsi, au total, que sur vingt-trois des vingt-sept membres du groupe ; que la Haute Autorité de santé n'a pas davantage versé au dossier, pour ceux des membres dont la déclaration obligatoire de liens d'intérêts échappe ainsi au débat contradictoire, les éléments permettant au juge de s'assurer de l'absence ou de l'existence de tels liens et d'apprécier, le cas échéant, s'ils sont de nature à révéler des conflits d'intérêt ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la recommandation de bonnes pratiques litigieuse a été élaborée dans des conditions irrégulières ne peut qu'être accueilli

II - Le caractère décisoire des recommandations de l'HAS

qu'en égard à l'obligation déontologique, incombant aux professionnels de santé en vertu des dispositions du code de la santé publique qui leur sont applicables, d'assurer au patient des soins fondés sur les données acquises de la science, telles qu'elles ressortent notamment de ces recommandations de bonnes pratiques, ces dernières doivent être regardées comme des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

A) Des recommandations obligatoires

B) L'ouverture du recours pour excès de pouvoir

- **CE Sect., 12 juin 2020 *Gisti*** :

- Selon la conception classique, seuls les actes constituant une véritable décision pouvait faire l'objet d'un REP, c'est notamment ce qui ressort de la JP antérieure relative aux circulaires.

- Toutefois, une évolution a eu lieu avec deux décisions :

- **CE, Ass., 21 mars 2016, *Fairvesta-Numéricable*** : concernant les autorités de régulation : peuvent être déféré au juge du REP « les avis, recommandations, mises en garde et prises de position » si :

- « Ils revêtent le caractère de disposition générales et impératives

Ou

- S'ils énoncent des prescriptions individuelles

Ou

- S'ils sont de nature à produire des effets notables notamment de nature économique

Ou

- S'ils ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent »

- **CE, Ass., 19 juill., 2019, *Mme Le Pen*** : concernant toutes les autorités administratives

- La décision GISTI étend encore cette solution aux « documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif » qui « peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre ».

- L'évolution est que cette décision GISTI se contente des effets d'un document sur la situation de personnes auxquelles il ne s'adresse pas directement.

II - Les autorités administratives :

L'autorité en droit administratif. En droit administratif l'autorité se traduit par le pouvoir de prendre des décisions en dehors de l'intervention du juge, leur donnant ainsi la possibilité de modifier l'ordonnement juridique et des situations individuelles.

Les autorités administratives : personnes physiques ou non titulaires de droits et obligations et qui **agissent au nom et pour le compte de personnes morales.**

Les AA centrales :

- Structure gouvernementale :
 - Premier Ministre : **article 21** (dirige l'action du Gouvernement, responsable de la défense nationale, exerce le pouvoir réglementaire, nomme aux emplois civils et militaires)
 - Président de la République : **article 13 de la Constitution** : signe des ordonnances, nomination,
 - Ministres
- Décisions émanant du **pouvoir hiérarchique : DEFINITION**
 - **article 20 de la constitution selon lequel le Gouvernement « dispose de l'administration »**
 - **CE, ass., 1950 Quéralt** : définit le pouvoir hiérarchique par deux attributs : le pouvoir de donner des ordres le pouvoir de modifier les décisions prises par les subordonnés.
- Les autorités administratives indépendantes :
 - notion apparaît dans les **conclusions du commissaire de gouvernement Jacques RIGAUD pour l'arrêt du CE, 6 décembre 1968, Ministre des armées c/Ruffin, RDP 1969.703**. dans lesquelles il dit que ces organismes ont des « **compétences propres** » et qu'elles sont **dotées d'un pouvoir de décision**
 - Apparition du terme des AAI en 1978 avec la création de la CNIL
 - *Critères de définition d'une autorité administrative indépendante :*
 - **ce sont des autorités appartenant à l'Etat**, mais en dehors de son organisation administrative de principe : c'est à dire en dehors de l'administration centrale ou déconcentrée.
 - **sont indépendantes** : elles échappent au contrôle hiérarchique qui régit l'Etat.
 - **Absence de personnalité morale** : autorités administrative indépendantes : sont dépourvues de la personnalité morale VS autorités publiques indépendantes : ces dernières (pour certaines) ont la personnalité juridique, leur permettant ainsi d'agir en justice, d'avoir une autonomie financière, des ressources propres, et d'être responsables de leurs actes.

Articles :

- **Jacques Chevallier, « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », RFDA 2010, p. 896 et s.**

- Notes :

- mouvement de prolifération des AAI : l'institution des AAI est avant tout l'expression d'un mouvement d'adaptation des modes d'intervention et des principes d'organisation de l'Etat
- Participe de la critique de l'adocratie (gouvernement par les experts)
- Regroupe un grande de réalité différente, difficilement compréhensible juridiquement et rationnalisable ; le rapport Gélard considère qu'elles ne constituent pas une catégorie précisément définie Cela notamment a cause de leur fonction de régulation qui ne saurait se traduire par un cadre juridique uniforme.
- Les différentes finalités poursuivies par les différentes AAI justifient des constructions singulières.
- Les critères d'identification :
 - Autorités : dotées de moyens d'action juridiques pour remplir les missions qui leur sont confiées
 - Fonction de régulation
 - Réunion et cumul de compétences juridiques habituellement dissociées : pouvoir d'édicter des normes et de contribuer à leur élaboration
 - Absence de personnalité morale
 - Agissent eu nom de l'Etat
 - Relèvent de la catégories des autorités administratives (soumises au contrôle du JA)
 - Affranchies de tout lien de dépendance hiérarchique ou de tutelle : isolées, hors appareil

classique

- Le CE et le rapport Gélard préconise de stopper le développement des AAI : et de vérifier si les missions correspondantes ne peuvent pas être confiées à une autorité préexistante

Les AA locales :

- les autorités déconcentrées (modalité d'organisation administrative)
 - Prolongement au niveau local de l'administration centrale
 - Voir définition article 1, alinéa 1 du Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration

- sont soumises au pouvoir hiérarchique du 1er Ministre / au contrôle hiérarchique
- Préfet
- Les autorités décentralisées (*article 1er de la Constitution* : « son organisation est décentralisée ») + *article 72* lequel définit les collectivités territoriales; le principe de libre administration des CT, disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences).

Les caractéristiques des autorités administratives :

- agissent au nom d'une personne morale

Les décisions édictées par les autorités administratives:

- Les décisions à caractère réglementaire : ne vise nommément personne, les règles fixées sont d'ordre général et ont vocation à s'appliquer à tous ceux qui pourraient intervenir dans le secteur donné.
- Les décisions à caractère individuel : visent nommément la personne à laquelle s'adresse la décision