

# LA NOTION DE COMPETENCE CHEZ GASTON JEZE

Gaston Jèze a été moins prolixe sur la compétence que sur les contrats ou la fonction publique mais il a néanmoins abordé ce thème en raison de son intérêt pour la théorie de l'acte juridique. Il a consacré à la compétence un article publié par la Revue du Droit Public (1) que plusieurs manuels de droit administratif citent encore dans leur bibliographie sur ce sujet (2).

Jèze cherche surtout dans la compétence la confirmation des principales orientations de sa théorie du droit administratif.

On ne peut donc présenter sa très large définition de la compétence (I) sans montrer combien elle est influencée par ses convictions doctrinales (II).

## I. — UNE DEFINITION DE LA COMPETENCE TRES LARGE

La notion de compétence est chez Gaston Jèze trop extensive (1) pour être vraiment utilisable (2).

### 1. — Une notion extensive

« Pouvoir légal de faire des actes juridiques » (3), la compétence résume l'ensemble des conditions de régularité d'un acte administratif.

Elle englobe en effet les règles relatives à l'auteur, aux formes, aux motifs et au but de l'acte.

Du point de vue de l'auteur de l'acte, la compétence se caractérise par un double morcellement (4). Elle n'existe que pour certaines matières et, pour un seul acte, est souvent partagée entre plusieurs agents : ainsi la loi résulte-t-elle de la collaboration entre le Président de la République et le Parlement (5). Dans ces hypo-

---

(1) G. JEZE, « Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *R.D.P.*, 1923, p. 58 et s. Cet article est issu des *Cours de droit public* de Jèze, publiés en 1922.

(2) G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 8<sup>e</sup> édition, 1984, p. 780. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, 4<sup>e</sup> édition, 1988, T. 1, p. 647.

(3) G. JEZE, *R.D.P.*, 1923, p. 58.

(4) G. JEZE, *R.D.P.*, 1923, p. 67.

(5) G. JEZE, *Cours de droit public : La technique juridique*, Paris, 1922, p. 273.

thèses de « compétence collégiale » (6), un organisme consultatif — un conseil de discipline par exemple — est aussi co-auteur de la décision (7).

L'obligation pour les agents publics de respecter des formes (8) dans leur action constitue aussi une règle de compétence. « Déterminer la compétence d'un agent, écrit Jèze, c'est déterminer (...) dans quelles conditions (de temps, de lieu, de formes...) il devra vouloir pour que la manifestation de sa volonté ait une valeur juridique » (9).

Parmi les contraintes qui s'imposent aux agents publics et limitent leur compétence (10), figurent les motifs de leur décision. La plus ou moins grande liberté de choix dont ils disposent dans le choix des motifs affecte en effet leur compétence. Jèze, qui décrit l'évolution du contrôle juridictionnel sur les motifs, analyse notamment le pouvoir d'un ministre d'arrêter la liste des candidats à un concours (11).

Le but de l'acte (12) est la dernière composante de la compétence. Lorsqu'il poursuit un but illicite, l'administrateur est en réalité incompétent (13).

La définition proposée par Jèze s'avère décevante. La notion de compétence qu'il adopte n'offre en effet qu'un mince intérêt pour l'analyse juridique.

## 2. — Une notion peu utilisable

Gaston Jèze n'est assurément pas le seul juriste à définir la compétence *lato sensu* (14). Sa méthode, la logique de son raisonnement et les implications de sa définition sont pourtant très discutables.

(6) G. JÈZE, *ibid.*, p. 273.

(7) G. JÈZE, *ibid.*, p. 273. Lorsqu'il annule pour incompétence un décret qui ne lui a pas été soumis pour avis, le Conseil d'Etat considère aussi que la portée de sa consultation dépasse celle d'un avis « au sens banal du terme » (J. MASSOT et J. MARIMBERT, *Le Conseil d'Etat*, la Documentation Française, 1988, p. 74).

(8) Outre la présentation matérielle de l'acte, les formes comprennent des règles de procédure (débat contradictoire, communication du dossier...) et les coordonnées de l'acte (lieu et moment de la décision).

(9) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., 1925, T. I, p. 7.

(10) G. JÈZE, *Cours de droit public*, Paris, 1923, p. 278.

(11) G. JÈZE, *R.D.P.*, 1923, p. 62 et s.

(12) Ou « motif déterminant » (*Cours de droit public*, 1922, p. 214 et s.).

(13) G. JÈZE, *Cours de droit public*, 1922, p. 267.

(14) Parmi les contemporains de Jèze, on peut citer Maurice Hauriou (« On a dit qu'un administrateur qui n'observe pas les formes sort de sa compétence et que le vice de forme n'est qu'une sorte d'incompétence et cela est vrai, *Précis de droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., 1911, p. 449) et Léon DUGURR (« La compétence est à la fois le pouvoir d'agir suivant certaines formes, d'agir dans un certain domaine et d'agir dans un certain but », *Etudes de droit public ; L'Etat*, 1903, T. II, p. 544).

Entendue au sens large, la compétence est trop hétérogène pour constituer un objet d'étude cohérent. Elle regroupe en effet, sous une même étiquette, des éléments différents, dont chacun est soumis à des règles spécifiques (15) et que l'analyse doit par conséquent séparer.

Jèze confond en outre deux questions, rationnellement distinctes et chronologiquement successives : celle de l'existence d'un pouvoir et celle de son exercice. Sur le plan théorique, une « distance très réelle sépare ces deux idées » (16) : un ministre qui écarte un candidat d'un concours pour ses opinions politiques commet une erreur dans l'exercice de son pouvoir et non sur son existence. L'observation vaut aussi pour les règles de forme, de procédure et de but ; s'interroger sur les « conditions auxquelles est subordonné le pouvoir » (17) d'une autorité publique suppose d'avoir préalablement admis son droit d'agir.

La définition de Jèze présente enfin l'inconvénient de ruiner la notion de compétence en tant qu'objet de connaissance : privée d'identité en raison de son caractère composite, elle est aussi frappée de précarité ; si l'un des éléments de la décision est vicié, la compétence disparaît *ipso facto*. Le pouvoir de faire un acte juridique dépend en effet du respect du droit par l'administrateur : seul l'examen *a posteriori* de la régularité de l'acte permet d'affirmer avec certitude que l'agent avait le pouvoir de prendre une décision. L'existence de la compétence est donc conditionnelle.

Cette conception est évidemment peu satisfaisante. Elle met cependant en lumière les points essentiels de la doctrine du droit administratif de Jèze.

## II. — UNE DEFINITION INFLUENCEE PAR SES CONVICTIONS DOCTRINALES

La notion de compétence construite par Jèze reflète son attachement au service public (1) et sa préférence pour la méthode réaliste (2).

(15) Forme, procédure, but, condition de fond...

(16) E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896, T. II, p. 400 et s. Pour Laferrière, qui compare les deux conceptions, judiciaire et administrative, de l'excès de pouvoir et approuve la position restrictive de l'autorité judiciaire, la frontière principale dissocie l'excès de pouvoir de l'erreur de droit (violation et fausse application d'une norme juridique).

(17) E. LAFERRIÈRE, *ibid.*, p. 400 et s. Excéder son pouvoir consiste, selon Laferrière, soit à « empiéter sur un pouvoir supérieur ou différent », soit à « exercer son pouvoir propre en s'affranchissant des conditions auxquelles il est subordonné par la loi ». L'excès de pouvoir résulte donc aussi bien d'une erreur sur l'existence que d'une erreur dans l'exercice du pouvoir (sauf si celle-ci provient d'une mauvaise application de la règle de droit).

## 1. — L'attachement au service public

« Pierre angulaire du droit administratif » (18), le service public remodèle toutes les institutions du droit public (19). La compétence n'échappe pas à la règle puisque Jèze explique par les exigences du service public les traits principaux de son régime juridique. Le souci d' « assurer automatiquement le fonctionnement des services publics » (20) justifie notamment la répartition des fonctions : chaque agent ne doit pas avoir en effet « trop à faire » pour « étudier les affaires avec soin » et éviter que « prédomine l'intérêt privé sur l'intérêt général » (21).

Les impératifs du service public fondent aussi l'autonomie du droit administratif (22). Jèze est profondément persuadé de l'originalité du droit public : à des problèmes spécifiques doivent en effet correspondre des solutions particulières (23). La singularité du droit administratif exige d'ailleurs, selon Jèze, d'écarter la terminologie du droit privé, souvent inadaptée. Aussi insiste-t-il constamment sur les différences qui distinguent la compétence de la capacité du droit civil : à l'idée que la capacité est la règle (24), il oppose le double morcellement de la compétence qui la rend exceptionnelle en droit public (25).

## 2. — Le choix de la méthode réaliste

Le réalisme — l'observation des faits — est pour Jèze la « seule bonne méthode » (26) parce qu'elle évite « les cadres préfixés des systèmes *a priori* » (27). On peut cependant regretter l'esprit de système dont il témoigne dans l'utilisation de cette méthode. Il procède en effet à une double exclusion qui nuit à la compréhension de la notion de compétence.

(18) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., 1925, préface de la 2<sup>e</sup> éd., p. 15.

(19) G. JÈZE, *ibid.*, p. 15.

(20) G. JÈZE, *Cours de droit public*, Paris, 1922, p. 184.

(21) G. JÈZE, *ibid.*, p. 184.

(22) « En droit public français, écrit-il, on n'applique pas les textes mêmes du Code civil ou des lois de droit privé (...). On s'inspire seulement des idées générales qui justifient ces textes, en les combinant avec les nécessités du fonctionnement régulier et continu des services publics. (*Cours de droit public*, 1922, p. 157).

(23) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., 1925, préface de la 2<sup>e</sup> éd., p. 16 et 17.

(24) Tout individu peut normalement accomplir seul tout acte juridique.

(25) G. JÈZE, *Cours de droit public*, 1922, p. 183. Tous les caractères de la compétence présentent, selon Jèze, le même particularisme vis-à-vis de la capacité du droit privé.

(26) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., 1925, préface p. 1.

(27) G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 1<sup>re</sup> éd., 1904, p. 8.

Des faits qu'il étudie, il élimine d'abord toute réalité autre que concrète. Ce parti pris l'amène à méconnaître les réalités juridiques abstraites, comme la personne morale. Sa reconnaissance aurait atténué l'opposition qu'il établit entre compétence et capacité : dresser un parallèle entre un individu isolé, libre de choisir, dans son intérêt, son secteur d'activité et une autorité publique, chargée dans l'intérêt d'autrui et au nom de la collectivité qu'elle représente de tâches bien déterminées, ne peut en effet que confirmer les divergences à l'énoncé des termes de la comparaison. Une confrontation avec la capacité des organes des personnes morales de droit privé donne des résultats plus nuancés (28) et lui aurait permis d'esquisser un rapprochement plus intéressant que l'antagonisme qu'il relève.

Jèze rejette aussi l'existence d'idées et croyances. Il condamne toute explication métaphysique qui pourrait transformer la portée des faits qu'il constate. Ainsi refuse-t-il d'admettre, comme Duguit, que les gouvernants d'une collectivité soient légitimes par leur origine. Ce postulat l'empêche de percevoir les différences qui séparent les titres de légitimité : les uns reposent sur les qualités personnelles du titulaire du pouvoir, les autres sont fondés sur une investiture juridiquement régulière.

C'est dans cette seconde direction qu'il faut chercher la substance de la notion de compétence — une autorisation d'agir conférée par une règle de droit. Plus proche des réalités abstraites que des réalités concrètes, la compétence se prête donc mal à l'utilisation dogmatique de la méthode d'observation des faits.

Dominique TOUJAS,

*Allocataire d'enseignement et de recherche  
à l'Université de Paris I.*

---

(28) Jèze en est d'ailleurs conscient, comme le montre une note en bas de la page 183 de ses *Cours de droit public* de 1922, mais s'abstient de remettre en cause ses affirmations.