



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 10 - Les conflits de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire

I. Rappel introductif sur l'évolution du juge administratif.....	2
II. Le partage des compétences entre juge judiciaire et juge administratif	3
A) Les domaines de compétences du JJ	3
1) <i>Lorsque l'administration agit comme une personne privée</i>	<i>4</i>
2) <i>Les matières réservées par tradition à l'autorité judiciaire.....</i>	<i>4</i>
a) <i>Liberté individuelle.....</i>	<i>4</i>
b) <i>Protection de la propriété privée</i>	<i>5</i>
c) <i>La voie de fait.....</i>	<i>5</i>
3) <i>Les blocs de compétences attribués au JJ.....</i>	<i>9</i>
B) L'intervention du Tribunal des Conflits, organe répartiteur des compétences juridictionnelles	10
1) <i>Le conflit positif</i>	<i>10</i>
2) <i>Le conflit négatif.....</i>	<i>11</i>
3) <i>En cas de difficultés sérieuses de compétence (décret 26 octobre 1849)..</i>	<i>11</i>
4) <i>Des décisions contradictoires sur le fond d'une affaire.....</i>	<i>11</i>

I. Rappel introductif sur l'évolution du juge administratif

Depuis la célèbre **loi du 24 mai 1872**, le Conseil d'État est devenu le juge de l'action administrative. En effet, cette loi consacre le passage de la **justice retenue** entre les mains de l'Administration elle-même avec l'application de la théorie du ministre-juge, à la **justice déléguée** à un juge indépendant. Cette loi s'accompagne de l'**arrêt Cadot du Conseil d'État du 13 décembre 1889**, qui met fin définitivement à la théorie du ministre-juge.

Parallèlement à cette naissance du juge administratif, est également apparu le droit administratif.

C'est l'**arrêt Blanco** qui a été considéré par la doctrine comme l'acte de naissance du droit administratif (**TC, 8 février 1873, Blanco**). En l'espèce, les parents d'Agnès Blanco, qui a été blessée par un wagonnet d'une manufacture étatique de tabac, ont saisi le tribunal civil pour obtenir des indemnités. Le préfet, estimant que le juge administratif était compétent, a élevé le conflit et saisi le Tribunal des Conflits (TC). Le TC a retenu que la responsabilité de l'administration, autonome et insusceptible d'être régie par les règles du Code civil : « n'est ni générale, ni absolue, et obéit à des règles spéciales qui varient selon les besoins du service et la nécessité de concilier le droit des particuliers et le droit des services publics ». La responsabilité de l'État est donc régie par des règles spécifiques, distinctes de celles du droit civil dont le contentieux est confié à un juge spécifique, le juge administratif.

La dualité juge administratif/juge judiciaire a été définitivement entérinée par deux décisions du Conseil constitutionnel :

- **DC, 22 janvier 1980, Loi portant validation de l'acte administratif** : cette décision constitutionnalise l'indépendance du juge administratif à l'égard de l'administration et du juge judiciaire.
- **DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence** :
« Conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, 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 ; »



À retenir : Cet arrêt vient donc constitutionnaliser le domaine de compétence du juge administratif, distinct de celui du juge judiciaire.



Attention : Toutefois, le Conseil constitutionnel ajoute que, pour des raisons de clarté et de simplification/unification du droit, « il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle ». Ainsi, des domaines entiers de compétences ont été attribués au juge judiciaire, peu importe la nature publique ou privée de l'acte en cause.

II. Le partage des compétences entre juge judiciaire et juge administratif

Le juge naturel de l'action administrative est le juge administratif. Toutefois, les deux ordres de juridiction ne sont pas « étanches » et il existe de nombreuses hypothèses dans lesquelles le juge judiciaire est compétent alors même que le contentieux est manifestement lié à l'action administrative (A).

La répartition des compétences et ses aménagements sont placés sous le contrôle du Tribunal des Conflits (B).

A) Les domaines de compétences du juge judiciaire

Il s'agit d'étudier les hypothèses dans lesquelles le juge judiciaire (JJ) est compétent en matière administrative.

DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence : conformément au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires tel qu'il découle de l'esprit des

textes révolutionnaires (**loi des 16 et 24 août 1790 et décret du 16 Fructidor An III**), d'une manière générale, le juge judiciaire ne saurait intervenir dans l'activité des autorités administratives agissant dans le cadre des services publics et/ou de leurs prérogatives de puissance publique (police administrative générale ou spéciale essentiellement).

Toutefois, il y a trois grandes hypothèses dans lesquelles le JJ est compétent quand bien même est en cause l'action administrative : **lorsque l'administration agit comme une personne privée (1), lorsqu'il s'agit de protéger la liberté individuelle et la propriété privée (2), et dans le cadre des blocs de compétences attribués par un législateur au juge judiciaire (3).**

1) Lorsque l'administration agit comme une personne privée

Ainsi en est-il par exemple lorsqu'elle prend des actes portant sur la gestion de son domaine privé, ou lorsqu'est en cause un service public industriel et commercial, à l'exception des actes d'organisation du service qui sont pris dans l'exercice de prérogatives de puissance publique.

2) La protection de la liberté individuelle et de la propriété privée : matières réservées par tradition à l'autorité judiciaire

TC, 1947, Hilaire : « la sauvegarde de la liberté individuelle et la protection de la propriété privée rentrent essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire ».

a) Liberté individuelle

L'article 66 de la Constitution dispose que l'autorité judiciaire est la « gardienne de la liberté individuelle ».

L'article 136 du Code de procédure pénale dispose quant à lui que « dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative ». Les tribunaux judiciaires sont donc exclusivement compétents.



Attention : Aujourd'hui, il faut entendre par liberté individuelle le droit à la sûreté personnelle, c'est-à-dire le droit de ne pas être arrêté ni détenu de manière arbitraire (contrôle d'identité, garde à vue, détention, internement en hôpital psychiatrique, etc.), ainsi qu'à la liberté du domicile.

Parfois, une même situation peut toutefois faire intervenir les deux ordres de juridictions, car **le juge administratif se reconnaît compétent pour apprécier la légalité de l'acte administratif qui est à l'origine de l'atteinte présumée à la liberté individuelle**. En ce sens, c'est l'administration qui, aux titres de ses pouvoirs de police, peut décider d'interner une personne dans un service psychiatrique. Si le juge administratif est compétent pour apprécier la régularité formelle de l'acte de placement, c'est le juge judiciaire qui l'est pour apprécier la nécessité du placement.

Une autre hypothèse d'intervention des deux ordres était en cas d'emprise irrégulière ou de voie de fait, car la propriété privée est concernée.

b) Protection de la propriété privée



À retenir : Historiquement le juge judiciaire a toujours été le gardien de la propriété privée.

Le Conseil constitutionnel, de son côté, confirme que la compétence judiciaire en matière d'indemnisation à la suite d'une dépossession d'une propriété privée se rattache à un principe de valeur constitutionnelle (**DC, 13 décembre 1985, amendement Tour Eiffel**). Ainsi en est-il par exemple en matière d'expropriation.

Par ailleurs, il faut s'attarder sur les cas particuliers de l'emprise et de la voie de fait. Il est à noter les nombreux changements récents intervenus en ces matières, imposant de nouvelles définitions, bouleversant *in fine* les compétences juridictionnelles dans ces domaines.

c) La voie de fait

La voie de fait avait été définie précisément par le **Tribunal des Conflits en 1935 dans l'arrêt Action française** :

« Considérant qu'il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».



À retenir : En conséquence, dès lors que l'administration portait une atteinte au droit de propriété dans l'exercice de ses pouvoirs, le juge administratif était compétent via le référé-liberté pour faire cesser rapidement ladite atteinte, et via une demande indemnitaire pour exiger le dédommagement du propriétaire.



Attention : En revanche, lorsque l'administration portait une atteinte au droit de propriété insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative, le juge judiciaire était compétent au titre de la voie de fait, tant pour faire cesser cette dernière que pour accorder une indemnité à la victime.

d. L'emprise irrégulière



À retenir : L'emprise irrégulière quant à elle, se définit traditionnellement

- soit comme une atteinte à la propriété immobilière de la part de l'Administration (**CE 24 février 1971, Sté Le Crédit industriel de l'Ouest**),
- soit comme une dépossession du bien immobilier d'un propriétaire, privé de la jouissance de son bien (**TC, 21 décembre 1923, Sté française des Nouvelles Hébrides**),
- ou comme une dépossession irrégulière, une mainmise directe de la puissance publique sur la propriété privée immobilière (**CE, 10 mai**

1974, *Dame veuve Andry*).

Initialement, seul le juge administratif se prononçait sur la régularité de l'acte administratif constitutif d'emprise (TC, 17 mars 1949, *Sté Rivoli-Sebastopol*). Si l'emprise était régulière, seul le juge administratif pouvait se prononcer sur l'indemnisation du propriétaire. Si elle était irrégulière, c'était alors le juge judiciaire qui statuait sur l'ensemble des préjudices subis (TC, 17 mars 1949, *Hôtel du Vieux Beffroi*). En revanche, il ne pouvait légalement prononcer des astreintes et injonctions à l'Administration, à l'inverse du juge administratif depuis la loi du 8 février 1995 (article L. 911-1 et suivants du CJA).



Attention : L'ensemble du dispositif était très complexe d'un point de vue procédural pour les propriétaires victimes. Pour une meilleure efficacité et rapidité de la justice en faveur des propriétaires, le juge administratif puis le Tribunal des conflits ont largement modifié les procédures et bouleversé la répartition du contentieux en la matière.

Dans un premier temps, le Conseil d'État, par une **ordonnance en date du 23 janvier 2013, Commune de Chirongui**, a retenu que :

« sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ».



À retenir : Le Conseil d'État se reconnaissait donc compétent même si l'atteinte présentait le caractère d'une voie de fait.

Attention : En revanche, le silence du juge quant à l'ordre juridictionnel compétent pour indemniser la victime en pareille circonstance laissait penser que le juge judiciaire demeurerait compétent en la matière, ce qui complexifiait davantage la procédure contentieuse, à l'inverse de l'objectif premier du juge de simplification du droit.

Il semblait alors nécessaire de refondre totalement les régimes de l'emprise et de la voie de fait pour en clarifier les contours, ce à quoi s'est attelé le Tribunal des Conflits les mois suivants.

C'est ainsi qu'après avoir apporté une nouvelle définition de la voie de fait (**TC, 17 juin 2013, M. Bergoend. c/ Sté ERDF Annecy**), le tribunal des conflits a précisé les conséquences sur la répartition traditionnelle des compétences en matière d'emprise irrégulière et de voie de fait (**TC, 9 déc. 2013, Cne de Saint-Palais-sur-Mer**). C'est ainsi que le TC a retenu dans l'arrêt **Bergoend** :

« qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».



À retenir : Avec cette nouvelle définition de la voie de fait, qui ne concerne désormais, en matière de propriété que les hypothèses d'extinction de celle-ci, bon nombre de situations qui relevaient autrefois de cette dernière tombe dans le champ d'application de l'emprise irrégulière, qui s'est considérablement accru. En conséquence, selon Le Professeur Delvolve, une telle jurisprudence fait « tomber tout un champ de l'ancienne voie de fait dans la compétence administrative ».



Attention : Parallèlement, le Tribunal des conflits a remis en cause la distinction des compétences entre les deux ordres de juridictions et a confié au juge administratif la totalité du contentieux de l'emprise irrégulière. Désormais, le juge administratif est compétent pour statuer sur une demande d'indemnisation du préjudice né tant d'une emprise régulière que d'une emprise irrégulière. Ce revirement de jurisprudence a également des conséquences pratiques pour le justiciable, qui peuvent enfin demander au même juge, le juge administratif, de prononcer l'annulation d'une emprise irrégulière et son injonction afin d'y mettre fin, mais également, d'obtenir réparation du préjudice qui en résulte.

Enfin, il semblerait que le TC ait rendu inopérant l'**arrêt du Conseil d'État, Commune de Chirongui**, en rappelant qu'« en présence d'une voie de fait, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, il appartient (seulement) aux juridictions de l'ordre judiciaire d'en ordonner la cessation ou la réparation », excluant implicitement la compétence du juge administratif, y compris lorsqu'il statue en référé.

3) Les blocs de compétences attribués au JJ

- Contributions indirectes (les actes relatifs aux impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires relèvent du JJ) ;
- **État et capacité des personnes** (actes d'état civil comme actes de mariage, de divorce ou de décès/tutelles, etc.). Toutefois, le contentieux lié aux prénoms et noms de famille reste de la compétence du juge administratif (JA) ;
- Nationalité (le Code civil donne pleine et entière compétence au JJ pour connaître des contestations portant sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques). Attention, le contentieux relatif à l'acquisition de la nationalité reste de la compétence du JA (**CE, 1986, Benyoussef** : pour une décision de refus de réintégration de la nationalité française) ;
- Contentieux électoral (contestations relatives à la qualité d'électeur) ;
- Contentieux de la Sécurité sociale ;
- Décisions prises dans le cadre des fonds d'indemnisation des victimes ;
- Le juge judiciaire est compétent pour condamner l'État, qui peut seul être poursuivi, dans toutes les hypothèses de fautes (faute personnelle de l'agent ou faute de service) commises par les enseignants (**loi du 5 avril 1937**) à l'occasion des activités scolaires et périscolaires ;

Le JJ est compétent pour condamner l'État à réparer les dommages causés par un véhicule de façon autonome ou sous l'effet d'une traction ou d'une propulsion extérieure : automobile, camion-benne, tracteur, chasse-neige, charrette à bras (**CE, 1986, Mme Curtol**) – **loi du 31 décembre 1957**.

B) L'intervention du Tribunal des Conflits, organe répartiteur des compétences entre les deux ordres de juridiction



À retenir : Le rôle du tribunal des conflits (TC) est de résoudre les conflits de compétences existant entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, le bon fonctionnement de la justice et la cohérence entre les jurisprudences.

Le TC est composé de façon paritaire. Le Conseil d'État et la Cour de cassation élisent chacun trois membres les représentant. Ces six membres désignent à leur tour deux autres membres titulaires et deux membres suppléants, choisis à égalité dans les deux juridictions suprêmes.

À ces huit membres, il faut ajouter le président. La présidence est octroyée au Garde des Sceaux, qui dispose, en cas de partage des voix, d'une voix prépondérante.

Il existe quatre cas de saisine du Tribunal des Conflits.

1) Le conflit positif



Définition : C'est l'hypothèse où une administration est poursuivie devant le JJ, alors qu'elle estime que c'est le JA qui est compétent en l'espèce. Elle a alors la possibilité de demander au préfet d'adresser au JJ, s'il le décide, un déclinatoire de compétence, qui doit indiquer les motifs pour lesquels il estime que le JA est compétent.



À retenir : Le JJ peut accueillir le déclinatoire et se dessaisir de l'affaire au profit du JA. Il peut à l'inverse rejeter le déclinatoire. Dans ce dernier cas, le préfet a 15 jours pour élever le conflit et saisir le TC. Il prend alors un arrêté de conflit qui doit être lui aussi motivé. Le TC a un délai de trois mois pour trancher et attribuer le conflit au JA ou au JJ.

2) Le conflit négatif



Définition : C'est lorsque les deux juridictions sont saisies de la même affaire et qu'elles déclinent toutes les deux successivement la compétence de leur ordre juridictionnel.



À retenir : Le justiciable doit saisir le TC une fois la deuxième décision d'incompétence rendue pour que ce dernier désigne le juge compétent et annule la décision d'incompétence erronée.

À noter qu'aujourd'hui, la deuxième juridiction saisie qui s'estime incompétente doit directement saisir le TC après une première décision d'incompétence devenue insusceptible de recours.

3) En cas de difficultés sérieuses de compétence (décret 26 octobre 1849)



Définition : Il est permis aux deux juridictions suprêmes, Conseil d'État et Cour de cassation, de saisir le Tribunal des Conflits lorsque la question qu'elles ont à trancher soulève une difficulté sérieuse mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires.



À retenir : Le renvoi est ici facultatif et permet d'éviter un conflit ultérieur qui pourrait naître de ces difficultés sérieuses. (exemple : **TC, 1978, Sté Le Profil** : le CE renvoya l'affaire au TC, car il s'interrogeait sur une question délicate de compétence, l'opération en cause mêlant activité de police administrative et activité de police judiciaire).

4) Des décisions contradictoires sur le fond d'une affaire



Définition : Il peut arriver que les deux juridictions, toutes deux régulièrement compétentes, rendent sur le fond de l'affaire des décisions totalement contradictoires, ce qui cause un déni de justice.

Une **loi du 20 avril 1932** autorise la victime d'un dommage à saisir le TC lorsque « les décisions définitives rendues par le JA et le JJ, concernant des litiges portant sur le même objet, présentent une contradiction conduisant à un déni de justice ».

Le TC prend alors une décision sur le fond du droit qui annule les décisions juridictionnelles précédentes du JA et du JJ.