

Fiche 1

La délimitation de la compétence du juge administratif

► Les objectifs de la fiche

- Identifier le contentieux administratif
- Comprendre le dualisme juridictionnel
- Identifier la compétence du Tribunal des conflits

Références textuelles et jurisprudentielles

- Loi du 24 mai 1872
- Loi du 16 févr. 2015
- CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC
- TC, 16 juin 1923, *Septfonds*
- TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chêneau*

Le droit du contentieux administratif correspond à un corpus de règles de procédure qui encadrent la résolution des différends relevant de la compétence du juge administratif. Le dualisme juridictionnel impose de tracer la frontière entre la compétence du juge administratif et celle du juge judiciaire pour délimiter le champ d'application des règles du contentieux administratif.

I. Le partage de compétence entre juge administratif et juge judiciaire

En principe, le juge judiciaire est compétent pour les litiges opposant des personnes privées et le juge administratif l'est pour les litiges impliquant l'administration. D'ailleurs, la compétence du juge administratif pour statuer sur l'annulation et la réformation des actes administratifs pris par les personnes publiques a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Cependant, la loi et la jurisprudence prévoient de nombreuses dérogations à cette

répartition de principe en confiant au juge judiciaire le soin de trancher certains litiges administratifs.

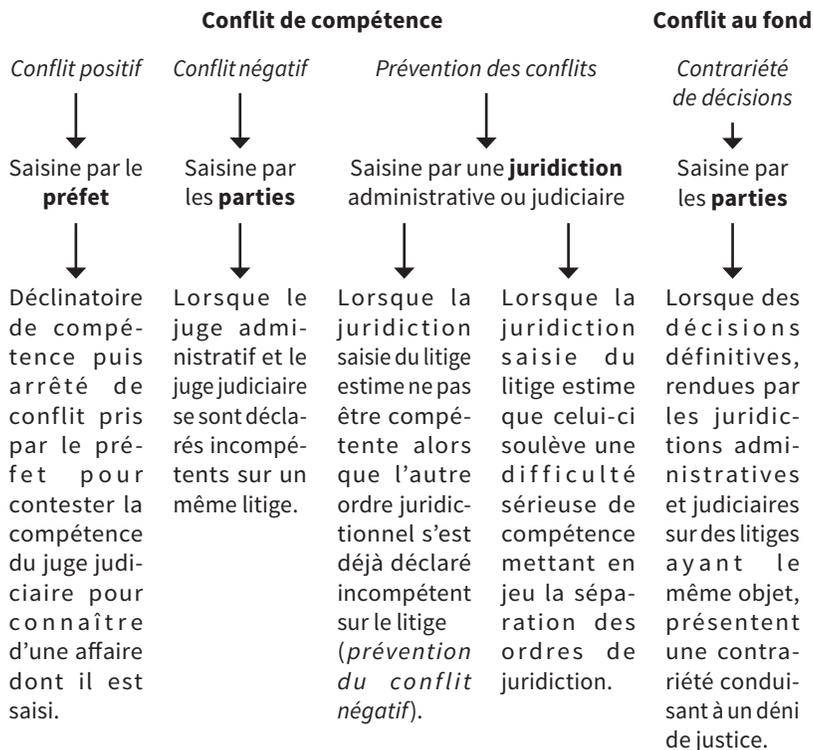
D'une part, la décision précitée de 1987 admet des exceptions à la compétence constitutionnelle du juge administratif. Il existe en effet des matières qui sont réservées par nature à l'autorité judiciaire, à l'instar des décisions de l'administration relatives à l'état civil, de celles qui mettent en cause, selon la théorie de la voie de fait, la liberté individuelle ou le droit de propriété (TC, 17 juin 2013, *Bergoend*), ou encore de celles qui portent sur le fonctionnement du service public de la justice judiciaire (TC, 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a autorisé le législateur à créer des blocs de compétences au profit du juge judiciaire dans un souci de bonne administration de la justice (ex. : le contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence relève du juge judiciaire afin d'unifier, au profit de ce dernier, l'ensemble du contentieux de la concurrence).

D'autre part, au sein de la compétence non constitutionnalisée du juge administratif, les îlots de compétence du juge judiciaire sont fréquents. L'exemple le plus classique est celui du contentieux des services publics industriels et commerciaux. En matière de responsabilité de l'administration, plusieurs lois ont confié au juge judiciaire certains régimes spécifiques (ex. : loi du 31 déc. 1957 à propos des actions tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule administratif). Enfin, concernant la contestation par voie d'exception des actes administratifs, le juge pénal peut apprécier lui-même la légalité de l'acte (art. 111-5 du code pénal). Le juge civil est quant à lui tenu de poser une question préjudicielle au juge administratif (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*), à moins que la contestation puisse manifestement être accueillie au vu d'une jurisprudence établie ou qu'elle porte sur la conformité de l'acte au droit de l'Union européenne (TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chêneau*).

II. Le Tribunal des conflits, régulateur du partage de compétence

Le Tribunal des conflits résout les difficultés relatives au partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels. Instituée par la loi du 24 mai 1872 et réformée par la loi du 16 février 2015 qui supprime la présidence en droit du ministre de la Justice, cette juridiction paritaire composée de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation peut être saisie, en cas de conflit, selon les modalités suivantes :

Saisine du TC



Nombre de requêtes en 2017

2	2	23	10	1
---	---	----	----	---

Enfin, la loi de 2015 a donné compétence au Tribunal des conflits « pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui ».

Les indispensables

- Les litiges impliquant l'administration relèvent en principe du juge administratif et sont soumis à des règles de procédure qui forment le droit du contentieux administratif.
- Une partie de la compétence du juge administratif a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel.
- Toutefois, en vertu de la loi et de la jurisprudence, le juge judiciaire est compétent à l'égard de certains litiges administratifs.
- Les hypothèses sont relativement nombreuses et se rencontrent tant à l'égard de la compétence constitutionnalisée du juge administratif qu'à l'égard de celle qui n'a pas valeur constitutionnelle.
- Le Tribunal des conflits, désormais présidé par l'un de ses membres, est chargé de résoudre les difficultés de compétence qui surviennent entre les deux ordres juridictionnels.
- Les modalités de saisine du Tribunal des conflits sont multiples. Cette juridiction peut être saisie par le préfet en cas de conflit positif, par les parties en cas de conflit négatif ou en cas de contrariété de décisions au fond entre les deux ordres juridictionnels sur un même litige, ou par une juridiction dans le but d'éviter un conflit de compétence.
- Les saisines les plus fréquentes sont celles à l'initiative des juridictions dans le cadre de la prévention des conflits (33 saisines sur 38 en 2017).

QCM

Question 1 : Le pouvoir réglementaire délimite la compétence du juge administratif.

- Vrai
- Faux

Question 2 : La loi de 1957 sur les accidents de véhicules confie la compétence pour réparer les préjudices subis à cause d'un véhicule administratif au juge administratif.

- Vrai
- Faux

Question 3 : Le Tribunal des conflits ne statue jamais au fond.

- Vrai
- Faux

Question 4 : Le Tribunal des conflits est né au début de la V^e République en 1958.

- Vrai
- Faux

Question 5 : Le Tribunal des conflits est présidé par :

- a. Le Premier ministre
- b. Le ministre de la Justice
- c. Le président de la République
- d. Un membre élu du Tribunal des conflits

Corrigé

► Question 1 : Faux

Selon l'arrêt *Assoc. nationale de la meunerie* rendu par le Conseil d'État en 1962 et la décision du 20 février 1987 du Conseil constitutionnel (n° 87-149 DC), il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les limites de la compétence des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Il faut toutefois noter que la fraction de compétence du juge administratif qui a été constitutionnalisée (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC) se trouve en principe hors de portée du législateur, sauf si la bonne administration de la justice justifie qu'une dérogation législative y soit apportée. Par ailleurs, le législateur n'est pas le seul à intervenir en ce domaine. Le juge administratif, le juge judiciaire et le Tribunal des conflits contribuent largement à la détermination du partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels, lors de l'interprétation des dispositions législatives ou lors de vides juridiques (théorie de la voie de fait...). En revanche, le pouvoir réglementaire n'a pas compétence pour modifier les règles de répartition entre le juge administratif et le juge judiciaire.

► Question 2 : Faux

Depuis la loi du 31 décembre 1957, le juge judiciaire est le seul compétent pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule, y compris par un véhicule administratif. Il s'agit d'un exemple de compétence donnée au juge judiciaire par le législateur. Il existe d'autres cas où la responsabilité de l'administration relève de la compétence du juge judiciaire en vertu de la loi. Par exemple, la loi du 5 avril 1937 prévoit que l'action en responsabilité exercée contre l'État du fait des enseignants doit être portée devant le juge judiciaire. Cette règle figure aujourd'hui à l'article L. 911-4 du code de l'éducation. Dans ces différents cas, ce sont donc les règles de la procédure civile qui s'appliquent à l'instance.

► Question 3 : Faux

Le rôle essentiel du Tribunal des conflits est de veiller à la répartition de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire. Il n'a en revanche pas vocation à résoudre au fond les litiges pour lesquels il existe un conflit de compétence. Ainsi, après avoir déterminé la juridiction compétente, le Tribunal des conflits attribue le litige à cette dernière pour qu'elle le tranche. Cependant, il existe deux hypothèses dans lesquelles le Tribunal des conflits statue au fond.

Depuis une loi du 20 avril 1932, il peut être saisi pour juger une affaire lorsque le juge judiciaire et le juge administratif ont admis leur compétence sur un même litige et ont rendu des jugements définitifs contradictoires qui conduisent à un déni de justice. La décision du Tribunal des conflits n'est alors susceptible d'aucun recours (V. pour un rare exemple de cette saisine : TC, 9 mai 2016, *M. et Mme B.* : le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur le fond du litige puisqu'il a considéré que les deux décisions de justice litigieuses ne portaient pas sur le même objet et n'apparaissaient pas contradictoires).

La loi du 16 février 2015 a créé un nouveau cas de jugement au fond par le Tribunal des conflits. Elle lui a en effet confié le contentieux indemnitaire tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État en cas de durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres juridictionnels et, le cas échéant, devant lui. À ce jour, aucune décision du Tribunal des conflits n'a été rendue sur ce fondement.

► **Question 4 : Faux**

Le Tribunal des conflits a été créé une première fois sous la II^e République par la Constitution de 1848, lorsque le Conseil d'État a bénéficié de la justice déléguée. Mais il a été supprimé quelques années plus tard lors de l'avènement du IInd Empire qui a restauré la justice retenue. Au début de la III^e République, la loi du 24 mai 1872 rétablit définitivement la justice déléguée au profit du Conseil d'État et fait réapparaître le Tribunal des conflits.

► **Question 5 : d.**

Jusqu'en 2015, la présidence du Tribunal des conflits appartenait en droit au garde des Sceaux. Dans les faits, elle était assurée par le vice-président du Tribunal des conflits qui était élu parmi ses membres. Le ministre n'avait alors vocation à siéger qu'en cas de partage des voix, ce qui en pratique était très exceptionnel (le dernier exemple date de 1997). Considérée comme une atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité des juridictions, cette présidence du ministre de la Justice a été supprimée par la loi du 16 février 2015. Désormais, la présidence est assurée par l'un des membres du Tribunal qui est élu pour trois ans.

Fiche 2

Les modes alternatifs de règlement des litiges

► Les objectifs de la fiche

- Distinguer le contentieux administratif et les modes alternatifs de règlement des litiges
- Comprendre la distinction entre recours administratif préalable, médiation, transaction et arbitrage

Références textuelles et jurisprudentielles

- Art. L. 213-1 et s. du CJA
- Art. L. 311-6 du CJA
- Art. L. 411-2 et s. du CRPA
- CE, avis, 6 mars 1986, *Eurodisney*
- CE, avis, 6 déc. 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*

Parce qu'ils permettent la résolution de certains litiges administratifs en dehors du juge administratif, les modes alternatifs de règlement des litiges constituent l'une des réponses à l'encombrement des juridictions administratives. C'est pourquoi, les pouvoirs publics tentent d'en développer l'usage.

I. Les procédures non juridictionnelles

Le recours administratif préalable constitue l'alternative au juge administratif la plus classique. Il consiste à demander à l'administration elle-même de revenir sur la décision administrative litigieuse en invoquant des arguments de droit ou des éléments d'opportunité. Ses caractéristiques principales énoncées à l'article L. 411-2 du CRPA sont les suivantes :