

# **TRIBUNAL DES CONFLITS**

## **Rapport 2006**

# **RAPPORT D'ACTIVITE DU TRIBUNAL DES CONFLITS**

**ANNEE 2006**

## **SOMMAIRE**

**Avant propos**

**Première partie : statistiques et commentaires**

**Deuxième partie : jurisprudence**

**Troisième partie : contribution**

**Quatrième partie : conclusions des commissaires du gouvernement**

## **Avant propos**

## Avant propos

“ Le mécanisme des *conflits* mérite de moins en moins son nom; il fait plutôt penser à un système de conciliation entre nos deux justices après avoir servi leur réconciliation historique”. C’est ainsi que s’exprimait le professeur Pacteau, dans sa contribution au premier rapport annuel, lorsqu’il décrivait le Tribunal des conflits comme un capitaine qui “conduit, guide et oriente les procès parmi les méandres de *la ligne de partage des eaux* entre les contentieux publics et privés...”

Trancher les conflits en essayant de *garder le cap* et de progresser dans l’élaboration d’une jurisprudence claire, lisible et stable, le Tribunal a manifesté, en cette année 2006, sa volonté de poursuivre dans cette voie.

Pour la présentation de sa jurisprudence dans son deuxième rapport annuel, le Tribunal des conflits propose avec l’analyse de ses principales décisions, un bref rappel, pour chacune d’elles, du contexte légal, jurisprudentiel, et doctrinal . Cette présentation permettra une meilleure compréhension de ses décisions dans la mesure où elle indique, pour chacune d’elles, si elle constitue une simple application de sa jurisprudence, une évolution, un apport ou un revirement. La jurisprudence est accompagnée de la publication de conclusions des commissaires du Gouvernement.

Et, pour enrichir la réflexion, le professeur Yves Gaudemet publie dans notre rapport un commentaire de la décision, du 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes où il éclaire le considérant de principe : “ sauf disposition législative contraire, la nature juridique d’un contrat s’apprécie à la date à laquelle il a été conclu”, s’appliquant au sort de contrats passés entre les parties dont l’une, personne publique, devient, en cours de contrat, personne privée.”

Marie - France Mazars

Vice- président du Tribunal des conflits

## **Première partie**

### **Statistiques et commentaires**

## Statistiques du tribunal pour l'année 2006

	Affaires enregistrées	Affaires jugées
Conflits positifs	38 *	33 * *
Conflits négatifs	3	1
Conflits sur renvoi du Conseil d'Etat	1	4
Conflits sur renvoi de la Cour de Cassation	0	0
Conflits sur renvoi des juridictions subordonnées	63***	55 *** *
Conflits de la loi de 1932	2	1
Autres	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>94</b>
	* 2 séries : 28 dossiers série TVA et série G.I.P. : 4 dossiers	
	* * dont 25 dossiers série TVA et la série G.I.P. soit 4 dossiers	
	*** 1 série de 33 dossiers redevance ordures ménagères	
	**** dont 31 dossiers de la série redevance	

## Commentaires

En cette année 2006, contrairement aux apparences trompeuses des chiffres, l'activité du Tribunal reste stable et se trouve dans la moyenne habituelle des dix dernières années. En effet si 107 affaires ont été enregistrées, ce chiffre total doit être corrigé dans la mesure où ont été transmis une série de 28 dossiers<sup>1</sup> et une autre série de 4 conflits positifs et une série de 33 conflits sur renvoi. De même le nombre total d'affaires jugées qui atteint le chiffre 94 doit être tempéré, puisqu'il comporte des séries.

Si on ramène à sa juste proportion les chiffres, compte tenu de la série des litiges opposant les transporteurs routiers aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, les conflits positifs n'ont pas vu de progression cette année. Trois conflits négatifs ont été enregistrés et un seul conflit sur renvoi par le Conseil d'Etat. Aucun renvoi par la Cour de Cassation. Le nombre de renvois en prévention de conflit négatif, 63 (dont 33 dossiers identiques) en application du décret de 1960 reste stable. Et, nous n'avons reçu qu'un seul dossier de saisine sur le fondement de la loi du 20 avril 1932.

L'analyse des sens des décisions rendues par le Tribunal des Conflits donne la répartition suivante.

- S'agissant des 33 conflits positifs, pour les deux séries de dossiers, le Tribunal a confirmé l'arrêté de conflit. Dans 3 autres affaires, l'arrêté de conflit a été annulé, le dossier étant renvoyé au juge judiciaire.
- Examinant un conflit négatif, le Tribunal a renvoyé l'affaire au juge judiciaire;
- Sur les renvois du Conseil d'Etat, deux affaires ont été renvoyées au juge administratif, deux affaires au juge judiciaire.
- Sur 27 renvois ( dont une série de 7), par le juge administratif en prévention de conflit, 7 affaires ont été renvoyées au juge administratif 19 au juge judiciaire, l'un des renvois a été jugé irrecevable en l'absence de conflit de compétence.
- Sur 28 renvois par le juge judiciaire en prévention de conflit, 24 dossiers ont été renvoyés devant le juge judiciaire, 3 devant le juge administratif et une affaire a fait l'objet d'une répartition de compétence, en fonction de diverses conclusions du demandeur, entre les juges des deux ordres.

L'analyse révèle cette année encore que le mode le plus fréquent de saisine du Tribunal des conflits est la procédure de conflit sur renvoi d'une juridiction d'un ordre en prévention de conflit négatif, et que le conflit négatif reste rare. Enfin, on peut noter une progression des renvois par le Conseil d'Etat au Tribunal des conflits

---

<sup>1</sup> Le Tribunal a été saisi d'un ensemble des actions engagées, devant diverses juridictions sur tout le territoire, tant en référé qu'au fond, par les transporteurs routiers, pour obtenir des sociétés concessionnaires d'autoroutes la délivrance de factures rectificatives afférentes aux péages acquittés entre 1996 et 2000 mentionnant la TVA. Ces procédures sont la conséquence d'une décision de la CJC.

en application de l'article 35 du décret, alors qu'aucun renvoi par la Cour de cassation n'a été enregistré<sup>2</sup>.

Le fonctionnement du Tribunal est régulier et les affaires ne subissent aucun retard. Nous avons constaté des lenteurs de transmission au Tribunal de certains conflits positifs. Ces difficultés sont dues au mode de transmission puisque, en application de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, le dossier de conflit positif est transmis, par la voie du ministère public, au garde des sceaux, qui le transmet ensuite au secrétariat du Tribunal des conflits.

Une réflexion devrait être menée afin d'aménager un mode de transmission plus direct.

---

<sup>2</sup> Plusieurs renvois de la Cour de cassation sont déjà parvenus au Tribunal au cours du premier semestre 2007.



# **Deuxième partie**

## **Jurisprudence**

## Deuxième partie : jurisprudence

Dans le souci de sécurité juridique qui est le sien le tribunal des conflits a poursuivi au cours de cette année 2006 son travail d'unification et de simplification de la jurisprudence pour une meilleure répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions comme en témoigne l'analyse exhaustive des arrêts rendus cette année (partie ...)

Il convient toutefois de relever que la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction a fait l'objet de changements importants en raison de modifications législatives. Notamment, en matière d'assurances et quant au contentieux de l'examen dans les centres régionaux de formation à la profession d'avocats.

En ce qui concerne les contrats d'assurance, la jurisprudence considérait traditionnellement que ces contrats, même conclus par des personnes morales de droit public, étaient relatifs à des obligations de droit privé et relevaient de la compétence des juridictions judiciaires (TC 9 mars 1969 Sieur Esposito). Si un décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics avait soumis les contrats d'assurances au code des marchés publics pour tenir compte des exigences communautaires, cette réforme était demeurée sans effet sur les compétences réciproques des ordres de juridiction les arrêts commune de Sauve et Union des groupements d'achat publics (TC 5 juillet 1999) affirmant que la seule circonstance qu'un contrat soit soumis au code des marchés publics ne suffisait pas à lui conférer le caractère de contrat administratif et à le faire entrer dans la compétence des juridictions administratives. Par l'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier, dite loi MURCEF qui dispose que les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs, le législateur a entendu revenir sur cette jurisprudence du Tribunal des Conflits. Aussi, par une décision du 23 mai 2006 OPHLM de la ville de Montrouge, tirant les conséquences de cette évolution législative, le Tribunal des Conflits a jugé que le contrat d'assurances passé entre un établissement public et une société d'assurance était soumis au code des marchés publics et présentait donc le caractère d'un contrat administratif et qu'en conséquence le litige relatif à son exécution relève désormais de la compétence de la juridiction administrative.

De même, le tribunal des conflits, a pris en compte la modification de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1971, telle qu'issue de de l'article 15 la loi du 11 février 2004 pour juger que désormais le contentieux des examens dans les centres régionaux de formation à la profession d'avocats organisés par les universités relève des juridictions administratives, alors même que la plupart des litiges concernant la profession d'avocat relèvent de la juridiction judiciaire et notamment les décisions concernant la formation professionnelle et que le conseil d'Etat avait, pour ce même examen mais sur la base de la précédente rédaction de cet article de la loi du 31 décembre 1971, affirmé la compétence judiciaire (CE, 29 juillet 2002 Mlle d'Alésio)

Il convient aussi de retenir de cette année 2006 que le Tribunal des conflits a, par deux décisions des 20 février 2006 Commune d'ormesson / département du val

de Marne et du 24 avril 2006 société Bouygues bâtiment / Ville de Paris, sensiblement modifié la règle de conflit en matière de litiges relatifs à la préservation de l'intégrité ou des conditions d'utilisation du domaine public routier en estimant que, désormais, l'attribution de compétence au juge judiciaire résultant de l'article L. 116-1 du code de la voirie routière ne concernerait plus que les cas dans lesquels une contravention à la police de la conservation du domaine public routier était constituée, que cette contravention ait été poursuivie ou non . Cette jurisprudence rompt avec une interprétation très large de l'article L 116-1 du code de la voirie routière qui attribuait au juge judiciaire un bloc de compétence quant à la connaissance de tous les litiges relatifs à la préservation de l'intégrité ou des conditions d'utilisation du domaine public routier prévalant même sur la compétence sur le bloc de compétence administrative que constitue les travaux publics (TC 25 avril 1994, Morelli, TC 3 juin 1996, Commune de Villevieille)

Le classement thématique de l'ensemble des décisions de l'année 2006<sup>1</sup> permet de prendre connaissance des enjeux de chaque décision. Un bref commentaire suit l'énoncé du considérant principal lorsque son contenu appelle des précisions complémentaires. Les instruments utiles au traitement de l'affaire sont référencés, ainsi que les éléments de doctrine antérieurs et postérieurs à la décision.

Liste des abréviations

1 <sup>er</sup> Civ. ....	Première chambre civile
2 <sup>e</sup> Civ. ....	Deuxième chambre civile
AJ .....	Actualité juridique
AJDA .....	Actualité juridique de droit administratif
AJFP .....	Actualité juridique de finances publiques
Ass. Plén. ....	Assemblée plénière
Bull. ....	Bulletin civil
Bull. Crim. ....	Bulletin criminel
c. ....	Contre
Cass. ....	Cour de cassation
CE .....	Conseil d'Etat
CE Ass. ....	Conseil d'Etat arrêt d'assemblée
CE Sect. ....	Conseil d'Etat arrêt de section
Ch. Mixte .....	Chambre mixte
Com. ....	Chambre commerciale
Comm. ....	Commentaires
Cons. Const. ....	Conseil constitutionnel
Crim. ....	Chambre criminelle
D. ....	Recueil Dalloz
EPA .....	Etablissement public administratif
EPIC .....	Etablissement public industriel et commercial
GP .....	Gazette du Palais
JCP .....	Semaine juridique
Mentionné aux tables .....	Mentionné aux tables du Recueil Lebon
N° .....	Numéro
p. ....	Page
Rec. ....	Recueil Lebon
Rec. CC .....	Recueil du Conseil constitutionnel
RFDA .....	Revue française de droit administratif
S. ....	Recueil Sirey
Soc. ....	Chambre sociale
SPA .....	Service public administratif
SPIC .....	Service public industriel et commercial
Trib. confl. ....	Tribunal des conflits

<sup>1</sup> Partie réalisée par M. Raphaël CHETRIT, Assistant de justice à la Cour de cassation auprès des conseillers siégeant au Tribunal des conflits, Mlle Jennie DESRUTINS et M. William ELLAND-GOLDSMITH, stagiaires à la Cour de cassation.

**3494 POLICE ADMINISTRATIVE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Gallet, rapporteur - M. Bachelier, commissaire du gouvernement

Par une décision du 23 janvier 2006, *Préfet de la région Champagne-Ardenne*, le Tribunal des conflits a jugé de manière traditionnelle que la mission de police administrative consistait à assurer la sécurité des personnes et des biens et la préservation de l'ordre public. Il a ainsi distingué les missions d'organisation et de protection d'un magasin, des missions de recherche et d'arrestation des auteurs de l'infraction pour considérer qu'en l'espèce, la carence alléguée se rattachait essentiellement à l'activité de police administrative. La juridiction administrative est dès lors compétente pour connaître de la responsabilité de l'Etat sur le fondement du fonctionnement prétendument défectueux des services de police dans l'exercice de leur mission de police administrative.

➤ Décision

*Considérant que la mission des services de police, au titre de leur activité de police administrative, consiste à assurer la sécurité des personnes et des biens et la préservation de l'ordre public ; qu'en l'espèce, les époux X invoquent un préjudice qui trouverait essentiellement son origine dans la prétendue défaillance des services de police à organiser et à assurer la protection du magasin, plutôt que dans leur éventuelle incapacité à en rechercher et arrêter les auteurs ; que la carence ainsi alléguée se rattache essentiellement à l'activité de police administrative ; que, dès lors, le litige, ayant pour objet la responsabilité de l'Etat sur le fondement du fonctionnement prétendument défectueux des services de police dans l'exercice de leur mission de police administrative, relève de la compétence de la juridiction administrative.*

**3504 OPÉRATION DE POLICE JUDICIAIRE / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Par la décision du 26 juin 2006, *M. Littman c. Villeneuve-Loubet*, publiée au recueil Lebon, le Tribunal des conflits s'est prononcé sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une demande tendant à la réparation du préjudice corporel subi à raison des agissements d'un agent de police municipale lors de la constatation d'infractions pénales et de la recherche de leurs auteurs.

➤ Décision

*Le Tribunal des conflits a considéré que "les agissements en cause, commis à l'occasion de la constatation d'infractions à la loi pénale et de la recherche de leurs auteurs effectuées en application des dispositions des articles 12 et 21 du code de procédure pénale, se rattachent à une opération de police judiciaire ; que, par suite, les litiges relatifs aux dommages pouvant survenir lors de telles opérations et sans même qu'il soit besoin de déterminer si le dommage trouve son origine dans une*

*faute personnelle de l'agent détachable du service, relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire".*

➤ Commentaires

Le contentieux de la police judiciaire relève des tribunaux judiciaires. Ils sont compétents pour connaître des actions en dommages-intérêts engagées par des tiers (CE, 11 mai 1951, *Consorts Baud* ; Tribunal des conflits, 9 juillet 1953, *Dame Veuve Grange*).

En l'espèce, un agent de police municipale, informé de la commission de vols à la roulotte sur un parking attenant à un bar restaurant avait blessé l'individu lors de son arrestation. Les agents de police municipale étant des agents de police judiciaire adjoints, au sens de l'article 21 du code de procédure pénale, ils avaient le pouvoir "*de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions*". La compétence judiciaire s'imposait en l'espèce au regard des nombreux précédents du Tribunal des conflits (26 septembre 2005, *Chauvel* ; 21 mars 2005, *Choquet* ; 22 mars 2004, *Stoffel*). Le Tribunal n'a pas considéré qu'il était nécessaire de rechercher une faute détachable du service pour régler ce litige (Tribunal des conflits, 7 juin 1999, *Tardiff*).

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf. , 9 juillet 1953, *Dame Grange*, Rec. p. 591.

Trib.conf. Tribunal des conflits, 7 juin 1999, *Tardiff*, Rec. p. 454.

Trib.conf., 21 mars 2005, *Choquet*.

Trib.conf., 26 septembre 2005, *Chauvel*, *AJDA* 2005, p. 2366 ; *AJFP* 2006, p.55, obs. P. B.

CE, 11 mai 1951, *Consorts Baud*, Rec. p. 265.

Doctrine :

C. Deffigier, "La faute personnelle d'une particulière gravité, commise dans l'exercice des fonctions, engage la responsabilité de son auteur devant le juge judiciaire", *AJDA* 2006, p. 1058

R. Drago, "Le juge judiciaire, juge administratif", *RFDA* 1990, p. 757.

**-->Voir aussi sur la thématique police administrative-police judiciaire le Rapport du Tribunal des conflits 2005, p.11 à 15.**

### **3513 MAINLEVÉE D'UNE HOSPITALISATION D'OFFICE PAR UN PRÉFET / MESURE DE POLICE ADMINISTRATIVE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Stirn, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, par la décision du 26 juin 2006 « *Président du Conseil de Paris c. Préfet de police de Paris* » rendu sur renvoi du Tribunal de grande instance de Paris a précisé l'ordre de juridiction compétent pour apprécier le bien-fondé d'une mesure par lequel le préfet met fin à une hospitalisation d'office.

➤ Décision

*"S'il appartient à la juridiction administrative d'apprécier la régularité de la décision administrative ordonnant l'hospitalisation d'office, prise par le préfet en application*

des dispositions de l'article L. 3213-1 du code de la santé publique, et à la juridiction judiciaire d'apprécier la nécessité d'une telle mesure, la décision par laquelle le préfet met fin à une hospitalisation d'office a le caractère d'une mesure de police administrative qui ne porte pas atteinte à la liberté individuelle, dont il appartient à la juridiction administrative d'apprécier tant la régularité que le bien-fondé".

#### ➤ Commentaires

La répartition des compétences concernant le contentieux de l'internement a été consacrée par la décision *Machinot c. Préfet de police* (Tribunal des conflits, 6 avril 1946). Le Tribunal des conflits a considéré que "s'il appartient à la juridiction administrative de connaître de la régularité de la décision administrative par laquelle l'autorité préfectorale ordonne un internement dans un établissement d'aliénés, l'autorité judiciaire est seule compétente, en vertu de la loi du 30 juin 1838, pour apprécier la nécessité de cette mesure et les conséquences qui peuvent en résulter". Le juge judiciaire est compétent pour connaître de toute contestation portant sur le bien fondé de l'internement. Le juge administratif apprécie la régularité formelle de la mesure, c'est-à-dire le respect des règles de compétence, de forme et de procédure. Cette solution est depuis bien établie, comme en témoigne la décision *Mme L* (CE Sect., 1 avril 2005).

Le cas d'espèce concernait non le contentieux de l'internement mais celui de sa mainlevée. Le juge administratif avait déjà apprécié le bien-fondé d'une absence d'internement comme d'une mesure mettant fin à un internement psychiatrique lorsqu'il s'agissait du contentieux de la responsabilité (CE Ass., 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin c. Ministre de l'Intérieur* ; CE, 26 janvier 1979, *Consorts Bourgaux* : compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la responsabilité de l'Etat du fait de l'absence fautive par le préfet de ses pouvoirs d'hospitalisation d'office ; CE, *Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève*, 31 décembre 1976 : la responsabilité de l'Etat et de l'hôpital était recherchée à la suite de la libération d'une personne hospitalisée d'office ; Tribunal des conflits, 30 mars 1992, *Préfet d'Ile-et-Vilaine c. Saulnier*). La compétence administrative avait été retenue car les décisions en cause, absence d'hospitalisation ou sortie d'essai, ne portaient aucune atteinte à la liberté de la personne. C'est en raison de l'atteinte qu'elle portait à la liberté individuelle qu'une mesure d'hospitalisation d'office prise par le préfet relevait, par exception, aux règles normales de répartition des compétences, du juge judiciaire pour ce qui concernait l'appréciation de son bien-fondé. Rien de tel, en revanche, pour la mainlevée : cette mesure de police administrative spéciale ne portait pas atteinte, bien au contraire, à la liberté de la personne. Il n'y avait donc aucune raison pour que sa légalité ne fut pas appréciée par le juge administratif. C'est pourquoi le Tribunal des conflits a conclu en la compétence du juge administratif.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 6 avril 1946, *Machinot c. préfet de police*, Rec. p. 326.

Trib.conf., 30 mars 1992, *Préfet d'Ile-et-Vilaine c. Saulnier*, Rec. p. 481.

Trib.conf. Trib.conf., 17 février 1997, *Préfet de la région Ile de France, préfet de Paris c. Menvielle*, Rec. p. 525.

CE, 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin c. ministre de l'intérieur*, Rec. p. 91.

CE sect., 31 décembre 1976, *Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève*.

CE, 26 janvier 1979, *Consorts Bourgaux*, Rec. p. 30.

CE, 14 octobre 2004, A. T, Rec. p. 625.  
CE, 1 janvier 2005, Mme L., Rec. p. 134.

Doctrine :

S. Boissard, "Le contrôle des mesures d'internement d'office dans un établissement psychiatrique", *RFDA* 2001, p. 1239.

J-S Cayla, "Compétence administrative et compétence judiciaire en matière de placement d'office d'un malade mental", *Dalloz* 1996, p. 285.

C. Landais, F. Lenica, "Le placement d'office et ses deux juges", *AJDA* 2005, p. 1231.

P. Graveleau, *GP* n°169, 18 juin 2005.

H. Vray, *GP* n° 222, 10 août 2006.

### **3524 RÉQUISITION D'UN MÉDECIN PAR UN PRÉFET, EN CAS D'URGENCE POUR ASSURER OU RÉTABLIR LA CONTINUITÉ DES SOINS AMBULATOIRES INTERROMPUES PAR DES GRÈVES / DROIT A INDEMNISATION / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Chagny, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans une décision *Rosset* rendue le 26 juin 2006 sur renvoi du Tribunal administratif de Dijon, le Tribunal des conflits a été amené à se prononcer sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la demande formée par un médecin et tendant à l'indemnisation des réquisitions préfectorales dont il a été l'objet en raison de mouvements de refus concertés et répétés de médecins libéraux d'assurer les gardes de nuit et de fins de semaines.

#### ➤ Décision

Il a considéré que *"pour l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable au litige, le préfet peut prendre toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ; qu'il peut ainsi, en cas d'urgence, requérir tout médecin dans le but d'assurer ou de rétablir la continuité des soins ambulatoires interrompue par des mouvements de refus concertés et répétés des médecins libéraux d'assurer les gardes de nuits et de fins de semaines ; Considérant qu'il s'en suit que la demande de M. A tendant à la détermination de son droit à indemnisation des réquisitions du préfet de l'Yonne dont il a fait l'objet au cours des mois de décembre 2001 à avril 2002, motivées par la nécessité d'assurer la continuité des soins ambulatoires dans plusieurs communes de ce département, ressortit à la compétence de la juridiction administrative"*.

#### ➤ Commentaires

Cette décision a permis au Tribunal des conflits de préciser l'étendue de la compétence du juge administratif concernant les réquisitions préfectorales d'un médecin. Il a considéré que le contentieux de l'indemnisation des dommages subis par un médecin relevait de la juridiction administrative en raison de la mission incombant au préfet de *"prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques"*. Ces mesures devaient tout naturellement être connues du juge administratif parce qu'elles se rapportaient à l'utilisation des pouvoirs de police dont dispose le préfet en vertu de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

## ➤ Références

### Textes :

Article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Article L. 6315-1 du code de la santé publique, issu de l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 et du décret n° 2003-880 du 15 septembre 2003 relatif aux modalités d'organisation de la permanence des soins et aux conditions de participation des médecins à cette permanence.

Ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services.

Décret n°62-367 du 26 mars 1962 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services.

### Jurisprudence :

CE, 9 décembre 2003, *Mme Aguillon*, Rec. p. 497 ; AJFP 2004, p. 148; AJDA 2004, p. 1138 ; *Dalloz* 2004, p. 538.

### Doctrine :

P. Cassia, "Le pouvoir de réquisition du préfet à l'épreuve du référé-liberté", note sous Conseil d'Etat, 9 décembre 2003, *Mme Aguillon*, *RFDA* 2004, p. 311.

J.-H. Stahl, "Le droit de grève comme liberté fondamentale et la réquisition de personnels de santé", conclusions du commissaire du gouvernement, Conseil d'Etat, 9 décembre 2003, *Mme Aguillon*, *RFDA* 2004, p. 306.

J.-H. Stahl, "Juridiction compétente pour indemniser un médecin réquisitionné par un préfet", conclusions de Monsieur Jacques-Henri Stahl, commissaire du gouvernement, *AJDA* 2006 p. 1891.

### 3488 VOIE COMMUNALE / OUVRAGE PUBLIC / TRAVAUX PUBLICS / PERSONNE PUBLIQUE / ABSENCE D'INFRACTION AU DOMAINE PUBLIC ROUTIER / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

M. Gallet, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Voir Travaux publics / Ouvrages publics (Tribunal des conflits, 20 février 2006 *Commune d'Ormesson sur Marne*)

### 3493 VOIE COMMUNALE / OUVRAGE PUBLIC / TRAVAUX PUBLICS / PERSONNE PUBLIQUE / ABSENCE D'INFRACTION AU DOMAINE PUBLIC ROUTIER / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

M. Stirn, rapporteur- M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Voir Travaux publics / Ouvrages publics (Tribunal des conflits, 24 avril 2006 *Société Bouygues Bâtiment c. Ville de Paris*)

## DOMAINE PUBLIC - DOMAINE PRIVE

### 3500 GESTION DU DOMAINE PRIVE / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE

M. Gallet, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits a rendu, sur conflit négatif, la décision *Société Fraday SARL c. Gujan Mestras*, le 24 avril 2006. Cette affaire posait la question suivante: le litige qui opposait une société de droit privé à une commune et dont l'objet était l'indemnisation de la première par la seconde à la suite de la rupture prétendument abusive, consommée par des délibérations du conseil municipal, des pourparlers



engagés entre elles en vue de la réalisation d'un complexe d'activités multiples (hôtel, loisirs, casino) sur un terrain faisant partie du domaine privé de la collectivité publique et susceptible d'être donné à bail à la société commerciale, relevait-il de la compétence administrative ou judiciaire?

➤ Décision

*Considérant que les litiges concernant la gestion du domaine privé des collectivités locales relèvent, en principe, de la compétence des tribunaux judiciaires ;*

*Considérant que la Société Fraday a introduit à l'encontre de la commune de Gujan-Meras une action tendant à l'indemnisation de son préjudice qu'elle impute à la rupture abusive par la commune des pourparlers engagés entre elles et relatifs à la réalisation d'un complexe d'activités multiples sur un terrain faisant partie du domaine privé de la collectivité publique;*

*Considérant que le litige, qui ne tend pas à l'annulation des délibérations prises par le conseil municipal, a pour objet la responsabilité extra-contractuelle de la commune, encourue à l'occasion de la gestion de son domaine privé, en raison de la rupture de pourparlers qui n'avaient pas trait à l'exercice d'une mission de service public sur le domaine privé ; que, dès lors, indépendamment du caractère administratif ou civil du contrat envisagé, il relève de la compétence de la juridiction judiciaire.*

➤ Commentaires

Le régime juridique du domaine privé des collectivités publiques est dominé par le droit privé. D'une manière générale, les décisions relatives à la gestion du domaine privé sont des actes de droit privé. Il en résulte que, en principe, les litiges concernant la gestion du domaine privé des collectivités locales relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires (Tribunal des conflits, 25 juin 1973, *Office national des forêts c. Sieur Béraud et Entreprise Machari* ; Tribunal des conflits, 24 octobre 1994, *Duperreay et SCI "les Rochettes"* ; Tribunal des conflits, 13 janvier 1997, *Grasset c. département de la Martinique* ; CE, 6 mai 1996, *Formery* ; CE, 14 janvier 1998, *Formwald* ; CE, 20 novembre 1998, *Mme Courrèges*). Il en va ainsi du contentieux de la gestion extra-contractuelle du domaine privé (CE, 9 octobre 1991, *SARL Endless International*).

En l'espèce, les pourparlers n'avaient fait naître aucun lien contractuel entre les parties, et la demande portait non sur l'annulation mais sur la réparation des dommages subis du fait de la rupture abusive des pourparlers. Cette relation extracontractuelle rendait indifférente la qualité publique ou privée du contrat envisagé. En l'absence d'un rattachement à une mission de service public, il apparaissait que le contentieux de la responsabilité extracontractuelle de la commune du fait des conséquences de la rupture abusive des pourparlers, acte de gestion du domaine privé, entraînait la compétence du juge judiciaire.

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 8 novembre 1982, *Lewis*.

Trib.conf., 4 novembre 1991, *Ginter*.

Trib.conf., 14 février 2000, *Commune des Baie-Mahaut et Société Rhoddlams*, Rec. p. 747.

CE, 20 juillet 1971, *Rousselot et autres*, Rec. p. 540.

CE, 6 mai 1996, *Former*.

CE, 30 décembre 1998, *Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont*.

CE, 5 décembre 2005, *commune de Pontoy*, Rec. p. 548.

### **3516 STATION D'EPURATION / DOMAINE PUBLIC / MISSION DE SERVICE PUBLIC / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF SAUF PRÉSENCE D'UN CONTRAT DE DROIT PRIVE**

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, par une décision *Société Perriol c. Autogrill Côté France S.A* rendue le 26 juin 2006, sur renvoi du Tribunal administratif de Dijon, a déterminé l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en responsabilité pour faute d'un sous-traitant - non agréé - de travaux, nécessaires à l'exploitation des installations annexes de l'autoroute, à l'encontre du maître de l'ouvrage, sous-concessionnaire de l'exploitation de l'autoroute et d'une entreprise de travaux dont elle n'est pas sous-traitante.

#### ➤ Décision

*Considérant que la création d'une station d'épuration sur le domaine public pour le compte de l'Etat, par les concessionnaires et sous-concessionnaires de l'Etat, assurant une mission de service public d'exploitation des installations annexes de l'autoroute a le caractère de travaux publics ; que le litige né de l'exécution d'une opération de travaux publics et ayant pour objet une demande en réparation de dommages subis à l'occasion de ces travaux par l'un des participants à cette opération relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé ;*

*Considérant qu'il ressort du dossier que la société Perriol n'était liée aux sociétés Autogrill Côté France SA et Estoddi par aucun contrat de droit privé ; que, par suite, il n'appartient qu'à la juridiction administrative de connaître des conclusions de la société PERRIOL dirigées contre les sociétés Autogrill Côté France SA et Estoddi.*

#### ➤ Commentaires

Un travail réalisé est public s'il est exécuté pour une personne publique dans un but d'utilité générale (CE, 10 juin 1920, *Commune de Montségur*), ou par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public (Tribunal des conflits, 28 mars 1955, *Effimieff*). En matière de travaux routiers concédés par l'Etat à une personne privée, le Tribunal des conflits a jugé que la construction de routes nationales appartenant par nature à l'Etat constitue des travaux publics réalisés pour le compte d'une personne publique (Tribunal des conflits, 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot*).

En l'espèce, il ne s'agissait pas de travaux routiers mais de travaux nécessaires à l'exploitation des installations annexes de l'autoroute, à savoir une station d'épuration. Par ailleurs, les prestataires de service, assurant l'exploitation des installations annexes de l'autoroute, sont des sous-concessionnaires de service public (avis du Conseil d'Etat du 16 mai 2002). La création d'une station d'épuration

sur le domaine public, par les concessionnaires et sous-concessionnaires de l'Etat, dans le cadre d'une mission de service public était de nature à répondre aux critères dégagés par la jurisprudence pour la qualification de travail public, étant effectué pour le compte de l'Etat, dans un but d'intérêt général. Ainsi, le litige né de l'exécution de cette opération de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux, non liés par un contrat de droit privé, relevait de la compétence de la juridiction administrative.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Sur la notion de travail public:

Trib.conf., 28 mars 1955, *Effimieff*, Rec. p. 617.

Trib.conf., 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot*, Rec. p. 787.

Trib.conf., 4 novembre 1996, *Espinosa*, Bull. 1996 n°19 p. 22.

Trib.conf., 16 mars 1998, *SA HLM CARPI*, Rec. p. 535.

Trib.conf., 18 décembre 2000, *Macif c. Syndicat des copropriétaires de la Lézarde*, Rec. p. 778.

CE, 10 juin 1920, *Commune de Montségur*, Rec. p. 573.

Sur les litiges nés de l'exécution d'opération de travaux publics:

Trib.conf., 24 novembre 1997, *Société de Castro*, Rec. p. 540.

Trib.conf., 15 février 1999, *Eurl Girod*, Rec. p. 440.

CE, 19 novembre 2006, *Société National Westminster Bank*.

Doctrine :

F. Llorens, "La compétence de la juridiction administrative pour connaître de l'action en responsabilité pour faute d'un sous-traitant non agréé contre le maître de l'ouvrage. Cas d'un sous-traitant chargé de la réalisation d'une station d'épuration ayant pour maître de l'ouvrage d'une société sous-concessionnaire d'autoroute chargée de l'exploitation d'une aire de service", *Contrats et Marchés publics* n° 8, Août 2006, comm. 237.

M.-C. Rouault, "Le litige opposant un sous-traitant non agréé à un sous-concessionnaire d'autoroute relève du juge administratif", *Administrations et Collectivités territoriales* n° 29, 17 Juillet 2006.

### **3514 CONTRAT COMPORTANT OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC / ACTIVITÉ COMMERCIALE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Par la décision *EURL pharmacie de la gare Saint-Charles* (Tribunal des conflits, 16 octobre 2006), le Tribunal des conflits devait se prononcer sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une demande tendant à la réparation d'un préjudice résultant de la méconnaissance des engagements contractuels souscrits par une société anonyme de droit privé, filiale à 100% de la SNCF, à l'occasion d'un traité de concession d'un local situé dans l'emprise de cet établissement public et destiné à l'exercice d'une activité commerciale de pharmacie.

#### ➤ Décision

*Le décret du 17 juin 1938 pris sur le fondement de la loi du 13 avril 1938, attribue par son article 1er, dont les dispositions ont été reprises à l'article L 84 du code du domaine de l'Etat, puis, aujourd'hui, à l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, compétence au juge administratif pour connaître des litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou dénomination, passés par les personnes publiques ou leur concessionnaires ;*

*Considérant que le 29 février 2000, la société anonyme A.2.C, filiale à 100% de la Société Nationale des Chemins de Fer Français qui avait reçu de celle-ci mission de commercialiser et de gérer les emplacements commerciaux situés dans son emprise, s'est engagée pour le compte de l'établissement public, à concéder à l'EURL Pharmacie de la Gare Saint Charles, dont le gérant est Michel A, un local, inclus dans le domaine public ferroviaire, destiné à l'exercice d'une activité commerciale de pharmacie sur le site de la gare Saint-Charles à Marseille ; qu'ainsi, le litige qui oppose la société A2C à l'EURL Pharmacie de la Gare Saint Charles et à M. A à l'occasion de l'occupation du domaine public relève, en vertu des dispositions précitées de la compétence de la juridiction administrative”.*

#### ➤ Commentaires

Dans cette affaire, il incombait au Tribunal des conflits d'identifier la nature et les effets du contrat passé entre la société A2C et l'EURL Pharmacie de la Gare Saint Charles. L'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordés ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires* ».

En l'espèce, la société A2C – filiale à 100% de la SNCF – avait pour mission, en vertu d'un contrat-cadre conclu entre ces deux personnes morales, la commercialisation et la gestion des emplacements et locaux commerciaux situés dans les emprises de la gare Saint Charles. C'est donc en qualité de concessionnaire de la SNCF que la société a conclu un contrat avec l'EURL Pharmacie de la Gare Saint Charles. Ce contrat avait, par ailleurs, pour objet l'occupation du domaine public ferroviaire. Il s'agissait en effet d'exploiter une pharmacie dans l'enceinte de la gare. Ainsi, les litiges nés de la relation contractuelle entre les deux sociétés devaient être portés devant le juge administratif, dans la mesure où le cas d'espèce répondait aux dispositions de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 10 juillet 1956, *Société des Steeple chases de France*, Rec. p. 587.

Trib.conf., 23 février 1981, *Société Socamex c. Société des autoroutes du sud de la France*, Rec. p. 540.

Trib.conf., 15 mars 1999, *Schmitt*, Rec. p. 440.

Trib.conf., 5 juillet 1999, *Union des groupements d'achats publics*, Rec. p. 465.

Trib.conf., 12 décembre 2005, *Association sportive de karting Semurois c. SEM Auxois Bourgogne et société DAGS*, Rec. p. 668.

CE, 29 janvier 1964, *Caillon c. Montparnasse-Pressing / SA Montparnasse*.

CE, 24 janvier 1973, *Spiteri et Krehl*, Rec. p. 65.

CE, 2 octobre 1987, *SA Le Sully d'Auteuil*.

CE, 11 décembre 2000, *Mme Agofroy*, Rec. p. 607.

Doctrine :

F. Gartner, "Les contrats administratifs et leur évolution ; des rapports entre contrats administratifs et intérêt général", *RFDA* 2006, p. 19.

## LES LITIGES RELATIFS AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS

### 1°) Les litiges relatifs aux établissements publics administratifs (EPA)

#### **3480 QUESTION PREJUDICIELLE / ETABLISSEMENT HOSPITALIER / EPA / COMPETENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Dans l'arrêt *SCP de Médecins Reichheld et Sturtzer* (Tribunal des conflits, 24 avril 2006), le Tribunal des conflits, statuant sur renvoi du Conseil d'Etat, devait déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la validité de deux conventions. La première était conclue entre un centre hospitalier général français et deux personnes morales allemandes, dont un hôpital public, en vue de l'acquisition et de l'exploitation de l'appareil sur le territoire allemand et expressément soumise au droit allemand. La seconde était conclue entre le centre hospitalier général français et une société civile professionnelle de médecins français pour l'utilisation conjointe du même matériel.

#### ➤ Décision

*Considérant que, selon acte du 14 septembre 1999, le centre hospitalier général de Wissembourg, établissement public de santé, l'hôpital allemand de psychiatrie et de neurologie du Palatinat et le cabinet allemand de radiologie C, D et E ont conclu une convention, dite de coopération, dans le but d'acquérir, et d'exploiter, selon une plage horaire hebdomadaire définie, un appareil d'imagerie par résonance magnétique à Landau (Allemagne), en stipulant que leur contrat était régi par le droit allemand ; qu'une seconde convention, accessoire à la précédente, est intervenue le 10 décembre 1999 entre le même établissement public de santé et la SCP de médecins A ET B à Wissembourg, en vue d'une utilisation conjointe de ce matériel ; que saisi par le centre hospitalier général à la suite du refus de prise en charge, par la caisse primaire d'assurance maladie, des forfaits techniques relatifs à l'appareil, le tribunal des affaires de sécurité sociale a sursis à statuer et a renvoyé à la juridiction administrative une question préjudicielle qui doit s'entendre comme celle de savoir si l'établissement hospitalier français pouvait légalement conclure la convention initiale, notamment au regard des dispositions du code de la santé publique ;*

*Qu'une telle question préjudicielle ressortit à la compétence de la juridiction administrative.*

#### ➤ Commentaire

Voir les conclusions du commissaire du gouvernement D. Chauvaux, "Compétence administrative sur la possibilité pour un hôpital de passer un contrat de droit étranger", *AJDA* 2006, p. 2456.

#### ➤ Références

Doctrine :

M. Audit, "Incompétence du juge administratif à l'égard d'un contrat régi par une loi étrangère", *AJDA* 2005 p. 1844.

M. Audit, "Veille de droit administratif transnational", *Dr. Adm.* 2006 veille 13.

M. Audit, "Contrats transnationaux de l'administration", *Dr. Adm.* 2006.

C. Landais et F. Lenica, "Tectonique des blocs", *AJDA* 2006, p. 1364.

S. Lemaire, *Les contrats internationaux de l'administration*, Paris, LGDJ, 2005.

### **3522 ETABLISSEMENT ADMINISTRE PAR UNE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE / EPA / CRÉATION D'UN ETABLISSEMENT PRIVE D'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans sa décision du 26 juin 2006 *Euro American Institute of Technology* rendue sur renvoi de la cour administrative d'appel de Marseille et mentionnée aux tables du Recueil Lebon, le Tribunal des conflits avait eu à définir la juridiction compétente pour connaître de l'action en responsabilité d'une élève contre un établissement d'enseignement, administré par une Chambre de commerce et d'industrie. Il a considéré que le juge administratif était compétent.

#### ➤ Décision

*Considérant que Mlle A, ancienne élève de l'Euro American Institute of Technology (EAI TECH) établissement administré par la Chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur recherche la responsabilité de cet organisme à raison d'une faute que l'établissement d'enseignement aurait commise à son égard ;*

*Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi du 9 avril 1898 que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs ; que les établissements d'enseignement technique que peuvent créer les chambres de commerce et d'industrie en vertu de l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 n'ont pas le caractère de services publics industriels et commerciaux, et que la circonstance que l'article 10 alinéa 4 de la loi du 25 juillet 1919, aujourd'hui repris à l'article L.443-1 du code de l'éducation, les aient soumis, en ce qui concerne les conditions de leur création et de leur fonctionnement au même régime que les établissements privés d'enseignement technique n'est pas de nature à les soumettre à un régime de droit privé ;*

*Considérant qu'il ressort du dossier que l'EAI TECH a été créée par la CCI de Nice Côte d'Azur en vertu de l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 ; que, par suite, il appartient à la juridiction administrative de connaître des conclusions de Mlle A dirigées contre la CCI de Nice Côte d'Azur.*

#### ➤ Commentaires

Il résulte des dispositions de la loi du 9 avril 1898 que les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics administratifs (EPA), même s'ils peuvent abriter en leur sein des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Le Conseil constitutionnel a confirmé leur statut d'EPA de l'Etat (Cons. Const., 28 janvier 1999). Cette position n'a pas été modifiée par la qualification d'établissement public "économique" issue de la loi du 8 août 1994. Le Tribunal des conflits avait déjà jugé que les établissements d'enseignement technique que peuvent créer les CCI en

vertu de l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 n'ont pas le caractère de SPIC (Tribunal des conflits, 25 mai 1979, *CCI d'Angers*). Dès lors, l'établissement d'enseignement technique créé par la CCI poursuivait une activité de service public administratif. Le litige opposant l'intéressée à celui-ci relevait ainsi de la compétence des juridictions administratives.

#### ➤ Références

Textes :

Loi du 9 avril 1989 relative aux chambres de commerce et chambres consultatives des arts et manufactures

Loi n°94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

Jurisprudence :

Trib.conf., 23 janvier 1978, *Marchand*, Rec. p. 643.

Trib.conf., 25 mai 1979, *CCI d'Angers c. Gaudin*, Rec. p. 566.

CE, 5 avril 1991, *ESCAE d'Amiens Picardie*.

Cons. Const., 28 janvier 1999, rec. CC p. 40.

Cass. Soc., 3 avril 1990, pourvoi n°86-45.738.

### **3503 CONTRATS D'ASSURANCES SOUSCRITS PAR UN OFFICE PUBLIC D'HLM / MARCHES PUBLICS / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Voir section Contrat de droit privé / marchés publics (Tribunal des conflits, 22 mai 2006, *OPHLM de la ville de Montrouge c. société mutuelle d'assurances des collectivités locales*)

### **2°) Les litiges relatifs aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)**

#### **3505 EPIC PAR DÉTERMINATION DE LA LOI / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE SAUF PRÉSENCE DE PREROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE**

M. Martin, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Dans sa décision *M. Calatayud c. Voies navigables de France*, rendue le 20 mars 2006 et publiée au recueil Lebon, le Tribunal des conflits devait désigner l'ordre de juridiction compétent pour connaître du litige opposant un navigateur de plaisance à Voies navigables de France au titre des dommages infligés à son bateau par le choc entre ce bateau et un véhicule immergé dans le canal. Il a retenu la compétence du juge judiciaire.

#### ➤ Décision

*Considérant que lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public industriel et commercial, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique ;*

*Considérant, d'une part, qu'une éventuelle carence de Voies navigables de France en matière de signalisation du danger résultant de la présence du véhicule*

*immergé se rattacherait à l'exploitation et l'entretien du canal et non à l'exercice d'un pouvoir de police ;*

*Considérant, d'autre part, que l'exploitation et l'entretien des voies navigables et de leurs dépendances, confiés à Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991, ne ressortissent pas, en eux-mêmes, de prérogatives de puissance publique ; que M. A étant un usager du service de la navigation, il appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire de connaître du litige qui l'oppose à Voies navigables de France, même si le dommage est imputable à une carence dans l'entretien, notamment en matière de signalisation, du canal, ouvrage public concourant à l'activité de l'établissement public industriel et commercial ; que, par suite, c'est à tort que le conflit a été élevé.*

#### ➤ Commentaires

Le Tribunal des conflits a retenu la compétence du juge judiciaire pour connaître du litige opposant un navigateur de plaisance à Voies navigables de France au titre des dommages infligés à son bateau. La loi du 31 décembre 1957 sur les dommages causés par les véhicules ne s'appliquait pas en l'espèce. L'action, engagée par un usager contre Voies Navigables de France, en charge de l'exploitation du canal mettait en cause la responsabilité pour défaut d'entretien d'un ouvrage public. Le Tribunal des conflits a jugé que Voies Navigables de France était un établissement public industriel et commercial (EPIC) par détermination de la loi (Tribunal des conflits, 29 décembre 2006, *Blanckeman*). Les litiges nés de ses activités relevaient donc de la compétence du juge judiciaire, à l'exception de ceux relatifs aux activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissaient par leur nature de prérogatives de puissance publique. La carence de Voies navigables de France en matière de signalisation du danger résultant de la présence du véhicule immergé se rattachait à l'exploitation et l'entretien du canal, et non à l'exercice d'un pouvoir de police. La compétence du juge judiciaire devait donc être retenue. Une solution similaire avait été dégagée dans la décision *La Bergamote* (Tribunal des conflits, 12 décembre 2005). Il avait été jugé que le litige opposant l'usager d'un canal à Voies navigables de France en raison de l'effondrement d'un pont mobile relevait de la compétence judiciaire, dès lors que l'exploitation et l'entretien des voies navigables ne ressortissaient pas en eux-mêmes de prérogatives de puissance publique, et que la qualité d'usager du service de la navigation géré par un EPIC l'emportait sur la notion de dommages de travaux publics.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 29 décembre 2004, *Blanckeman*, Rec. p. 526.

Trib.conf., 12 décembre 2005, *EURL Croisières Lorraines "La Bergamote" c. VNF*, Rec. p. 671.

Doctrine :

F. Colly, « Quel juge est compétent pour engager la responsabilité de Voies Navigables de France ? », *AJDA* 2006, p. 1040.

G. DELALOY, « Le défaut de signalisation d'un danger ne constitue pas une prérogative de puissance publique », *RFDA*, novembre-décembre 2006, p. 1142.

**--> voir Rapport du Tribunal des conflits 2005, p. 29 et 30.**



## **3506 EPIC / CONTRAT CONCLU POUR LES BESOINS DE SON ACTIVITÉ / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Gallet, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, dans sa décision du 16 octobre 2006, *Société anonyme CCR c. Mutuelle des architectes français*, publiée au recueil Lebon, a statué après le renvoi du Conseil d'Etat sur la nature juridique d'un contrat conclu par un établissement public industriel et commercial pour les besoins de ses activités. Il a été conduit, à l'occasion de cette affaire, à énoncer le principe selon lequel sauf disposition législative contraire, sa nature juridique s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu, principe qui n'avait jamais été clairement dégagé et affirmé. Lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement industriel et commercial, les contrats conclus pour les besoins de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique.

### ➤ Décision

*Considérant que, sauf disposition législative contraire, la nature juridique d'un contrat s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu ; que lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement industriel et commercial, les contrats conclus pour les besoins de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique ; que la convention litigieuse a été conclue par la Caisse centrale de réassurance, agissant en son nom et pour son compte, en sa qualité de gestionnaire du fonds, alors qu'elle possédait la qualité d'établissement public industriel et commercial en vertu de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 ; que, par suite, elle a été passée entre une personne publique et un contractant de droit privé ; qu'elle ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun et se rattache aux missions industrielles et commerciales confiées à la CCR ; qu'ainsi, elle constitue une convention de droit privé ;*

*Que, dès lors, le litige relève de la compétence de la juridiction judiciaire.*

### ➤ Commentaires

La Caisse Centrale de Réassurance (CCR) détenait de la loi sa qualité d'établissement public industriel et commercial au moment où elle a conclu la convention litigieuse avec la Mutuelle des architectes français. Elle est désormais une société anonyme majoritairement détenue par l'Etat. En énonçant que sauf disposition législative contraire, sa nature juridique s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu, le Tribunal apporte déjà une réponse claire à la question préalable de la date à laquelle il faut se placer pour déterminer la règle de compétence applicable. A une époque où l'on assiste à la transformation d'établissements publics en sociétés commerciales, l'énoncé de ce principe apporte déjà une réponse aux difficultés nées postérieurement à ces mutations.

En l'espèce, au jour de la conclusion du contrat, le litige met en présence un EPIC et une personne de droit privé. Le Tribunal a admis, à plusieurs reprises, qu'un EPIC pouvait avoir des activités qui ressortissent de prérogatives de puissances publiques (Tribunal des conflits, 12 décembre 2005, *EURL Croisières "La Bergamote" c. VNF* ;

Tribunal des conflits, 20 mars 2006, *M. Calatayud c. Voies navigables de France*) entraînant alors la compétence du juge administratif. En revanche, les contrats conclus pour les besoins des activités de l'EPIC relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire. En l'absence de prérogative de puissance publique dans l'activité de l'EPIC, la convention litigieuse, qui ne comportait aucune clause exorbitante du droit commun et se rattachait à ses missions industrielles et commerciales, constituait une convention de droit privé, emportant la compétence du juge judiciaire.

## ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 28 mai 1979, *Commune de Pointe-à-Pitre*.

Trib.conf., 12 novembre 1984, *Société Interfrost c. FIOM*, Rec. p. 450.

Trib.conf., 19 février 1990, *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (cnasea) c. Melle Fillion*, Rec. p. 388.

Trib.conf., 19 février 90, *Thomas*.

Trib.conf., 17 juin 1991, *Offices des Postes et Télécommunications de Nouvelle- Calédonie*, Rec. p. 464.

Trib.conf., 7 octobre 1996, *Mme Breton*.

Trib.conf., 24 avril 1998, *Société boulangerie de Kourou*.

Trib.conf., 28 septembre 1998, *Hermann*.

Trib.conf., 18 octobre 1999, *CPAM de l'Essonne*, Rec. p. 475.

Trib.conf., 12 décembre 2005, *EURL Croisières Lorraines "La Bergamote" c/ VNF*, Rec. p. 671.

Trib.conf., 20 mars 2006, *M. Calatayud c. Voies navigables de France*.

CE, 26 juillet 1982, *Ministre du budget c. Etablissement public « Port autonome de Bordeaux »*.

CE, 1 juillet 1986, *Berger*.

CE, 6 février 1987, *Maurice*.

CE, 20 janvier 1988, *SCI La Colline c. Commune de la Bénisson-Dieu*, Rec. p. 21.

Doctrine :

C. Landais, F. Lenica, "La nature juridique d'un contrat s'apprécie à la date de sa conclusion", *AJDA* 2006, p. 2382.

### 3495 FONCTIONNAIRE / LICENCIEMENT ABUSIF / TRANSFORMATION DE LA CAISSE NATIONALE EPIC EN SOCIETE ANONYME / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Voir section Litiges relatifs aux relations de travail – accident de travail (Tribunal des conflits, 20 février 2006, *M. Decourselle c. Société caisse nationale de crédit agricole*)

## LES LITIGES RELATIFS AUX SERVICES PUBLICS

### 1°) Les litiges relatifs au service public administratif (SPA)

#### 3502 SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF / AGENT TITULAIRE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

Mme Guirimand, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans sa décision *Préfet de la Manche c. Conseil de Prud'hommes de Coutances*, rendue le 20 février 2006, le Tribunal des conflits devait désigner l'ordre de juridiction compétent pour connaître des demandes de remise d'un certificat de travail et de paiement d'indemnités de préavis, de licenciement et des dommages intérêts présentées par un agent de nettoyage licencié ayant travaillé pour le compte d'une direction départementale des renseignements généraux. Le Tribunal des conflits a considéré que le juge administratif était compétent pour connaître de cette question en application de la jurisprudence *Berkani* (Tribunal des conflits, 25 mars 1996, *Berkani*).

➤ Décision

*Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi ;*

*Considérant que M. X a travaillé depuis 1989 en qualité d'agent de nettoyage à la direction départementale des renseignements généraux de la Manche ; qu'il s'ensuit que le litige l'opposant à un service public à caractère administratif relève de la compétence de la juridiction administrative et que c'est à juste titre que le préfet de la Manche a élevé le conflit.*

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres c. Conseil des prud'hommes de Lyon*, dit *Berkani*, Rec. p. 535.

**3569 à 3599, 3596 à 3612, 3571 à 3583, 3584 SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'EXPLOITATION D'AUTOROUTE / SPA / USAGERS / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Le Tribunal des conflits a été saisi d'une série d'affaires posant un problème identique. Il s'agissait de définir l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'actions engagées en référé et au fond par des transporteurs routiers pour obtenir des concessionnaires d'autoroutes la délivrance de factures rectificatives afférentes aux péages acquittés de 1996 à 2000 et mentionnant la TVA, en conséquence de la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 12 septembre 2000 ( C-276/97) relative à l'assujettissement à la TVA des péages d'autoroute.

➤ Décisions

*Considérant qu'une société concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a pour activité l'exécution d'une mission de service public administratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les péages, qui ont le caractère de redevances pour service rendu, sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ; que les usagers de l'autoroute, même abonnés, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard du concessionnaire ; qu'il en résulte que les litiges pouvant naître entre ces usagers et le concessionnaire quant au principe et au montant du péage, y compris quant à la délivrance de factures afférentes à ce péage, relèvent de la compétence de la juridiction administrative.*

## ➤ Commentaires

Les travaux autoroutiers des concessionnaires sont des travaux publics car les concessionnaires agissent pour le compte de l'Etat (Tribunal des conflits, 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot*). Aussi est-il expressément jugé que les concessionnaires d'autoroutes gèrent un service public administratif (avis contentieux du Conseil d'Etat du 6 juillet 1994, *Société des autoroutes du nord et de l'est de la France*, confirmé par un arrêt du CE, 6 novembre 1995, *ESCOTA*). Il est également précisé que les usagers de l'autoroute concédée sont dans une situation unilatérale et réglementaire, et non contractuelle, à l'égard du concessionnaire (CE, 28 juillet 1995, *Société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur*). Si la qualification juridique des péages a évolué dans le temps, le caractère non contractuel du rapport entre les usagers et le concessionnaire de l'autoroute n'a pas été remis en cause. Il résultait de cette analyse que les litiges individuels relatifs aux péages relevaient de la juridiction administrative. Ainsi, le contentieux relatif au refus de délivrance d'une facture rectificative concernant le péage devait être porté devant le juge administratif.

## ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 28 juin 1965, *Dlle Ruban c. Société de l'autoroute Estérel Côte d'Azur*, Rec. p. 816.

Trib.conf., 5 juillet 1999, *Préfet de Seine et Marne*, Rec. p. 460.

CE, 13 mai 1977, *Sté Cofiroute*, Rec. p. 219.

CE, 2 octobre 1915, *Jeissou*, mentionné aux tables p. 544.

CE, 6 juillet 1994, *Sté des autoroutes du Nord et de l'Est de la France*, Rec. p. 349.

CE, 28 juillet 1995, *Sté de l'autoroute Estérel Côte d'Azur*.

CE, 29 octobre 2001, *Raust*, mentionné aux tables p. 872.

CE, 29 juin 2005, *SA Ets Louis Mazet*.

Crim, 1 février 1990, *Bull. n°54* p. 147.

Civ. 1ère, 8 janvier 2002, *SA Cofiroute c. AGF*, *Bull. I n°8*, p. 6.

Civ. 1ère, 3 juin 2003, *Société d'économie mixte des autoroutes Rhône-Alpes c. MAAF*, *Bull. I n°137*, p. 107.

CJCE, 12 septembre 2000, *Commission c. France*, C-276/97 RJF 12/00 n°1536.

Doctrine :

D. BROUSSE, « Le contentieux des péages autoroutiers restera-t-il administratif ? », *Droit administratif* 2006, p.32.

## **3507 SPA / REQUÊTE EN ANNULATION DE LA DÉCISION D'AJOURNEMENT ET CONTRE LE REJET DU RECOURS HIÉRARCHIQUE FORME CONTRE LADITE DÉCISION D'AJOURNEMENT / FORMATION PROFESSIONNELLE DES AVOCATS / CONTENTIEUX DE L'EXAMEN D'ACCÈS A LA FORMATION DES AVOCATS / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, statuant au contentieux dans la décision *Hellal c. Université Paris 1* du 18 décembre 2006, s'est prononcé sur la compétence s'agissant d'un litige concernant une admission à un centre régional de formation à la profession d'avocat (CRFPA). La loi du 11 février 2004 ayant modifié l'article 12 ("*la formation professionnelle [...] est subordonnée à la réussite à un examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle et comprend une formation théorique et pratique [...] sanctionnée par le CAPA*"). Fallait-il en revenir à la compétence des juridictions administratives pour connaître des contestations relatives aux examens

d'accès aux CRFPA qui sont organisés par les Instituts d'Etudes Judiciaires, composantes des universités, ou reconnaître la compétence de la cour d'appel de l'ordre judiciaire en application du dernier alinéa de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1971, issu de la loi du 31 décembre 1990 dont les termes n'ont pas été modifiés par la loi du 11 février 2004 ?

➤ Décision

*Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1971, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi du 11 février 2004, "la formation professionnelle exigée pour l'exercice de la profession d'avocat est subordonnée à la réussite à un examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle et comprend une formation théorique et pratique d'une durée d'au moins dix-huit mois sanctionnée par le certificat d'aptitude à la profession d'avocat." ; qu'aux termes de l'article 14 de la même loi "les recours à l'encontre des décisions concernant la formation professionnelle sont soumis à la cour d'appel compétente."; que les recours visés par ces dernières dispositions ne comprennent pas ceux concernant l'examen d'accès à un centre régional qui ne fait pas partie, selon l'article 12, de la formation professionnelle des avocats ;*

*Considérant, d'autre part, que l'article 51, du décret du 27 novembre 1991 dispose: " pour être inscrits à un centre régional de formation professionnelle, les candidats doivent avoir subi avec succès l'examen d'accès au centre. Cet examen, qui comporte des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission, est organisé par les universités qui sont désignées à cet effet par le recteur d'académie, après avis du garde des sceaux, ministre de la justice";*

*Qu'il suit de là que le recours formé par M. A contre la délibération du jury de l'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle des avocats du ressort de la cour d'appel de Paris, organisé par l'université Paris I Panthéon - La Sorbonne, établissement public à caractère administratif, ressortit à la compétence de la juridiction administrative.*

➤ Commentaires

Le Tribunal des conflits a attribué au juge administratif le litige portant sur le recours rejeté d'un étudiant contre une décision d'ajournement, prise par le directeur de l'Institut d'études judiciaires (IEJ) de l'Université Panthéon-Sorbonne. Conformément à l'article 14 de la loi du 11 février 2004, seules les cours d'appel judiciaires, compétentes, peuvent connaître des recours effectués contre les décisions concernant la formation professionnelle des avocats. Il faut, de plus, prendre en considération les éléments composant la formation professionnelle des avocats. Aux termes de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1971, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi du 11 février 2004 : "*la formation professionnelle exigée pour l'exercice de la profession d'avocat est subordonnée à la réussite à un examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle*". Or, l'examen d'accès au CRFPA est organisé par les IEJ des Universités, qui sont des établissements publics à caractère administratif. Il en résulte que les IEJ sont eux-mêmes des établissements publics à caractère administratif. Il ressort, par conséquent, que le litige concernant une décision d'ajournement à un examen d'accès à un centre

régional de formation professionnelle doit être porté devant le juge administratif, alors que la plupart des litiges concernant la profession d'avocat relèvent de la juridiction judiciaire et que le Conseil d'Etat avait, pour ce même examen mais sur la base d'une rédaction différente de la loi du 31 décembre 1979, affirmé la compétence du juge judiciaire.

#### ➤ Références

Textes :

Décret n°91-1197 du 27 décembre 1991 dont l'article 53 dispose: "pour être inscrit dans un CRFPA, les candidats doivent avoir subi avec succès l'examen d'accès au centre [...] Cet examen [...] est organisé par les universités qui sont désignées à cet effet par le recteur d'académie ; après avis du garde des sceaux, ministre de la justice".

Loi n° 71 – 1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (1)

Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques (1)

Jurisprudence :

CE, 29 juillet 2002, *Mlle d'Alesio et autres*, Rec. p. 652.

Doctrine :

J-F. CALMETTE, « Unification du contentieux des examens universitaires », *AJDA* 2007, p. 913.

## **2°) Les litiges relatifs au service public industriel et commercial (SPIC)**

### **3511 RAPPORTS ENTRE UN SPIC ET SES USAGERS / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, par sa décision du 16 octobre 2006 *M. Monteil c. syndicat intercommunal d'études, de travaux et de gestion d'irrigation du canton de Montignac*, publiée au recueil Lebon, devait déterminer, sur renvoi du Tribunal administratif de Bordeaux, si un syndicat intercommunal en charge de la gestion d'un réseau de distribution d'eau aux fins d'irrigation moyennant des redevances et faisant l'objet d'états exécutoires recouverts par le trésor public constituait un service industriel et commercial.

#### ➤ Décision

*Considérant que les litiges nés des rapports entre un service public industriel et commercial et ses usagers, qui sont des rapports de droit privé, relèvent de la compétence des juridictions judiciaires ;*

*Considérant que le syndicat intercommunal d'études, de travaux et de gestion d'irrigation du canton de Montignac qui exploite en régie un service de distribution d'eau servant à l'irrigation prélève à ce titre sur les usagers des redevances dont le montant est fonction du service rendu, mesuré par la superficie des surfaces irriguées ; qu'ainsi l'activité de distribution d'eau d'irrigation exercée par l'établissement public de coopération intercommunale présente un caractère*

*industriel et commercial, nonobstant la circonstance que le montant des redevances à la charge des bénéficiaires ne représenterait qu'une faible partie du coût du service ; qu'il suit de là que le litige opposant M A et d'autres propriétaires ou exploitants agricoles au sujet des redevances dont le syndicat intercommunal leur réclame le paiement concerne les rapports entre un service public industriel et commercial et ses usagers et relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.*

➤ Commentaires

Le litige concernait les relations entre un syndicat intercommunal, établissement public, et ses usagers, personnes privées, bénéficiaires de fournitures d'irrigation d'eau assurées par ce syndicat. Celui-ci gère un service public comme en témoigne la jurisprudence qui qualifie de travaux publics les travaux réalisés par des personnes publiques pour l'aménagement ou l'entretien d'ouvrages d'irrigation (Tribunal des conflits, 12 novembre 1984, *Vernoux* ; Tribunal des conflits, 28 septembre 1998, *Ribeiro* ou Tribunal des conflits, 19 novembre 2001 : pour des aménagements hydrauliques réalisés par une association syndicale autorisée). Mais ce service public est « *en principe* » qualifié d'industriel et commercial (Tribunal des conflits, 21 mars 2005, *Mme Alberti-Scott c. commune de Tournefort*), même si le prix facturé à l'usager est très modique par rapport au service rendu. Dans l'affaire *Alberti-Scott*, le Tribunal avait expressément jugé que les rapports liant un SPIC à des usagers relevaient du juge judiciaire(s) sans qu'y fasse obstacle "la circonstance que le montant des redevances à la charge des bénéficiaires ne représenterait qu'une faible partie du coût du service". Cette décision réserve au contentieux de la redevance due par les usagers d'un réseau de distribution d'eau à des fins d'irrigation, géré par une personne publique, le même sort que les contentieux relatifs aux redevances dues pour les réseaux d'eau potable ou les réseaux d'assainissement, ce qui n'avait pas encore été clairement jugé et confirme l'évolution consistant à reconnaître le caractère de SPIC du service public de l'eau.

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 27 avril 1988, *Garros*.

Trib.conf., 7 mars 1994, *Préfet des Hautes Pyrénées et consorts Axisa c. Compagnie d'aménagement des Côteaux de Gascogne*, Rec. p. 592.

Trib.conf., 21 mars 2005, *Mme Alberti-Scott c/ commune de Tournefort*

-->Voir le Rapport du Tribunal des Conflits 2005, p. 24 et 25.

Doctrine :

P. Sabliere, "L'usager du service public industriel et commercial", *AJDA* 2006, p. 2237.

F. Melleray, "La notion judiciaire du service public", *AJDA* 2003, p. 114.

**3533 à 3556 SERVICE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES / REDEVANCES / SPIC / LÉGALITÉ D'UN ACTE RÉGLEMENTAIRE / DIFFICULTÉ SÉRIEUSE / QUESTION PRÉJUDICIELLE / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits a rendu le 16 octobre 2006, vingt-deux décisions identiques à sa décision *SA Camping les Grosses Pierres c. Communauté de communes de l'île*

d'Oléron. En l'espèce, la décision rendue sur renvoi du Tribunal de grande instance de Rochefort et publiée au recueil Lebon, énonce un principe. Un service d'enlèvement des ordures ménagères qu'une collectivité locale décide de financer par une redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu en application de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales, est un service public industriel et commercial et les litiges relatifs au paiement de cette redevance ressortissent de la compétence de la juridiction judiciaire. La circonstance qu'une telle redevance soit contestée par le moyen d'une mise en cause de la légalité d'une délibération réglementaire qui l'a instituée, ne devait pas conduire le juge judiciaire à décliner sa compétence mais à poser une question préjudicielle en présence d'une difficulté sérieuse.

➤ Décision

*Considérant qu'il résulte des articles L.2333-76 et L.2333-79 du code général des collectivités territoriales que les communes, leurs groupements ou les établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des ordures, déchets et résidus, peuvent instituer une redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu dont la création entraîne la suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; qu'ainsi, en substituant une rémunération directe du service par l'usager à une recette de caractère fiscal, le législateur a entendu permettre à ces collectivités publiques de gérer ce service comme une activité industrielle ou commerciale ;*

*Considérant que le service d'enlèvement des ordures ménagères de la communauté de communes de l'île d'Oléron est financé au moyen d'une redevance calculée en fonction du service rendu, instituée en application de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales ; qu'il doit, dès lors, être regardé comme ayant un caractère industriel ou commercial ; que, par suite, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers du service ;*

*Considérant que la seule circonstance qu'à l'occasion d'un tel litige, soit posée la question de la légalité de l'acte réglementaire par lequel l'organe délibérant de la collectivité publique a fixé le tarif de la redevance, n'a pas pour effet de donner au juge administratif plénitude de compétence pour connaître de ce litige ; qu'en présence d'une difficulté sérieuse, constitutive d'une question préjudicielle dont la résolution est nécessaire au jugement du fond, il appartient seulement au juge judiciaire saisi de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait tranché la question préjudicielle ainsi soulevée et de se prononcer ensuite sur l'ensemble des conclusions dont il est saisi.*

➤ Commentaires

Traditionnellement, le Tribunal des conflits a jugé que les articles L. 2333-76 et L. 2333-79 du code général des collectivités territoriales étaient interprétés comme suit au regard de l'intention du législateur : la substitution par les communes, leurs groupements ou les établissements publics, d'une redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu à une taxe d'enlèvement des ordures ménagères a pour effet de faire disparaître la taxe en question. Or, "le fait que les ressources du



service proviennent, au moins principalement, des redevances perçues sur ses usagers, en contrepartie des prestations fournies va dans le sens de son caractère industriel et commercial" (notamment s'agissant des redevances à la charge des usagers des services communaux d'assainissement qui sont la rémunération des prestations fournies ; CE, 20 janvier 1988, *SCI La Colline c. Commune de la Bénisson-Dieu* ; R. Chapus, Droit administratif général, tome I, p. 596). Ces personnes publiques sont alors en charge d'un SPIC.

Il appartient au juge judiciaire de connaître des litiges opposant un SPIC aux usagers du service, comme celui en cause relatif au paiement du « prix » d'un service public industriel et commercial réclamé à un usager. La circonstance qu'à l'appui de ces conclusions en décharge du prix réclamé, les requérants invoquaient des moyens qui mettaient en cause la légalité de la délibération instituant le tarif dont la redevance demandée constituait une application ne saurait conduire à remettre en cause la compétence du juge judiciaire. Lorsqu'il est alors amené à connaître, dans cette situation, d'une question relative à la légalité d'un acte réglementaire, il est le seul compétent pour apprécier la présence d'une difficulté sérieuse "constitutive d'une question préjudicielle dont la résolution est nécessaire au jugement du fond". Si le Tribunal réserve au juge administratif la possibilité de connaître la légalité d'un acte qui pose une difficulté sérieuse, cette réserve dépend pleinement du juge judiciaire. Ce dernier devra surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait tranché la question préjudicielle.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 7 octobre 1996, *Mme Breton c. Commune de Gennes*, mentionné aux tables, p. 755.

Trib.conf., 28 septembre 1998, *Roussin*.

Cass. 1ère Civ., 14 décembre 2004, *Bull.* 2004, I, n°323, p. 268.

Cass., 26 février 2002, *Bull.*, IV, n°45 p. 45.

CE, 10 avril 1992, *Section SARL Hofmiller*, Rec. p. 159 ; *RFDA* 1994-161 ; Conclusions de Monsieur Arrighi de Casanova.

Doctrine :

S. Petit, « La compétence du juge judiciaire en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères », *AJDA* 2002, p. 922.

X. Pretot, "Compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges relatifs au paiement par les usagers des redevances d'enlèvement des ordures ménagères", *AJDA* 1992, p. 687.

Des décisions rendues aux audiences du 16 octobre 2006 et du 18 décembre 2006 ont repris à l'identique le considérant de la décision *SA CAMPING LES GROSSES PIERRES* relatif à l'interprétation des articles L. 2333-76 et L. 2333-79 du code général des collectivités territoriales nécessaires à la détermination de l'ordre de juridiction compétent.

3570 RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ETAT OU D'AUTRES PERSONES MORALES

DE DROIT PUBLIC / ACTIVITÉ A CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL / SPIC / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE

M. Potocki, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Voir dans la section Responsabilité civile de l'Etat, (Tribunal des conflits, 20 novembre 2006, *SEM « Olympique d'Ales en Cévennes »*).

**3487 AGENT DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX / PARTICIPATION A L'EXECUTION DU SERVICE DES REMONTÉES MÉCANIQUE ET PISTES DE SKI / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Voir section Litiges relatifs aux relations de travail (Tribunal des conflits, 20 mars 2006, *Mme Charmot c. syndicat intercommunal pour l'équipement du massif des Brasses*)

**3522 ETABLISSEMENT ADMINISTRE PAR UNE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE / EPA / CRÉATION D'UN ETABLISSEMENT PRIVE D'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Voir section Litiges relatifs aux EPA (Tribunal des conflits, 26 juin 2006, *Mlle Malgras c. CCI de Nice Côte d'Azur*)

**3508 SPA / REPRISE DE LA GESTION PAR UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC / CONTRAT DE TRAVAIL DE DROIT PRIVE / REFUS DE SIGNER UN CONTRAT DE DROIT PUBLIC / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Voir section Litiges relatifs aux relations de travail – accident de travail (Tribunal des conflits, 26 juin 2006, *Mme Finot c. commune de Chaulgnes*).

## CONTRAT DE DROIT PRIVE / MARCHES PUBLICS

**3498 SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE / CONTRAT DE DROIT PRIVE / ABSENCE D'APPLICATION DU CODE DES MARCHES PUBLICS / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, dans sa décision *M. Duval c. bureau d'études techniques BERIM* du 20 février 2006, sur renvoi du Tribunal administratif de Melun, avait à déterminer si le contrat conclu par un architecte et un bureau d'études techniques avec une société immobilière d'économie mixte, agissant pour son propre compte et non pour le compte d'une personne publique, était ou non administratif de par la seule référence à l'article 312bis du code des marchés publics.

### ➤ Décision

*Considérant que le marché passé entre M. Duval, le bureau d'études techniques BERIM et la société immobilière d'économie mixte SEMISE, personne morale de droit privé agissant pour son propre compte et non pour le compte d'une personne morale de droit public, est un contrat de droit privé ; que les dispositions de*

*l'article 2 précité de la loi du 11 décembre 2001 ne lui sont pas applicables, le marché litigieux n'ayant pas été passé en application du code des marchés publics dès lors que la société d'économie mixte SEMISE n'était pas au nombre des personnes morales soumises au code des marchés publics et, qu'en tout état de cause, le litige relatif à ce marché avait été porté devant le juge judiciaire avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; qu'en conséquence, le litige relatif à l'exécution de ce contrat relève de la compétence de la juridiction judiciaire.*

➤ **Références**

Jurisprudence :

Trib.confli., 23 octobre 1995, *Société canal+ immobilier et autres /SEMEA XVème et autres*, Rec. p. 500.

Trib.confli., 17 décembre 2001, *Société rue Impériale de Lyon c/ société Lyon Parc auto*, Rec. p. 761.

**3503 CONTRATS D'ASSURANCES SOUSCRITS PAR UN OFFICE PUBLIC D'HLM / MARCHES PUBLICS / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

La décision *OPHLM de la ville de Montrouge c. société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, en date du 22 mai 2006 et publiée au Recueil Lebon, a été rendue sur renvoi négatif du tribunal administratif de Versailles. Il s'agissait de déterminer au regard des dispositions de l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001, dite loi MURCEF, l'ordre de juridiction compétent pour connaître du litige qui oppose un OPHLM à la compagnie d'assurances avec laquelle il a souscrit un contrat destiné à le garantir.

➤ **Décision**

*Considérant d'une part, que les offices publics d'HLM sont des établissements publics administratifs soumis au code des marchés publics ; que les services d'assurances ont été soumis aux dispositions du code des marchés publics par l'article 1er du décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services et codifié sur ce point à l'article 29 du code des marchés publics ;*

*Considérant d'autre part, que l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier prévoit dans son alinéa premier que « les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs » et que le deuxième alinéa de ce même article dispose que : « Toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relèvent de sa compétence et qui ont été portés devant lui avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi » ; que le litige qui oppose l'OPHLM de la Ville De Montrouge à la société mutuelle d'assurances des collectivités locales a été porté devant le tribunal de grande instance de Nanterre le 27 février 2004, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 11 décembre 2001 ;*

*Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le contrat d'assurances passé entre l'OPHLM de la Ville De Montrouge et la société mutuelle d'assurances des collectivités locales était soumis au code des marchés publics et présente donc le caractère d'un contrat administratif ; qu'il suit de là que le litige*

relatif à l'exécution de ce contrat relève de la compétence de la juridiction administrative.

➤ Commentaires

Le Tribunal des conflits a attribué au juge administratif le litige opposant un office public HLM (OPHLM) à la compagnie d'assurances avec laquelle il a souscrit un contrat destiné à le garantir. Il est rappelé que les OPHLM sont des établissements publics administratifs (EPA) soumis au code des marchés publics (Tribunal des conflits, 19 avril 1992 *OPHLM de Saint-Ouen*), et que les services d'assurances ont été soumis aux dispositions du code des marchés publics par l'article 1er du décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics, en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services. L'article 2 de la loi du 11 décembre 2001, dite la loi MURCEF, dispose que « *les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs* ». Le deuxième alinéa de ce même article précise que « *toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relèvent de sa compétence et qui ont été portés devant lui avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi* ».

En l'espèce, le litige opposant l'OPHLM et la compagnie d'assurances avait été porté devant le Tribunal de grande instance de Nanterre le 27 février 2004, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 11 décembre 2001. Il s'en suivait que le contrat d'assurance multirisque qui faisait l'objet du litige était un contrat administratif soumis au code des marchés publics, en raison d'une part de la soumission au dit code de l'OPHLM et de la compagnie d'assurance, et d'autre part de la date du litige. Le juge administratif devait alors être reconnu comme compétent pour connaître de cette question.

En vertu de l'article 2 du nouveau code des marchés publics et de son décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 article 8, « *les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont [notamment] l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial [...]* ». L'OPHLM étant un EPA, le contrat le liant à la compagnie d'assurance serait légalement soumis au code des marchés publics (nouveau), emportant compétence du juge administratif.

➤ Références

Jurisprudence :

Sur le statut des OPHLM :

Trib.conf., 19 avril 1992, *OPHLM de Saint Ouen*, Rec. p. 561.

Sur les contrats d'assurances passés par des collectivités publiques :

Trib.conf., 3 mars 1969, *Sieur Esposito c/ Compagnie La Foncière*, Rec. p. 681.

CE, sect., *Chambre synd. des agents de change des Htes-Pyrénées*, Rec. p.326.

Sur la loi MURCEF :

CE, avis du 29 juillet 2002, *Société Maj Blanchisserie de Pantin*, Rec. p. 297.

3484 TRAVAUX PUBLICS / LITIGES ENTRE LES PARTICIPANTS A L'EXECUTION DES TRAVAUX / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Voir section Travaux publics / ouvrages publics (Tribunal des conflits, 22 mai 2006, *Société Favior 1 c. M. Deslaugiers, Société Socotec et autres*)

**3481 TRAVAUX PUBLICS / VÉHICULE / CAUSE DETERMINANTE DU DOMMAGE / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Aladjidi, commissaire du gouvernement

La décision *France Télécom c. TPE*, du 23 janvier 2006, a confirmé la jurisprudence *Courdimanche* (Tribunal des conflits, 12 février 2001, n°3243) concernant la définition des dommages causés par des véhicules lors de l'exécution de travaux publics. Il fallait déterminer quelle était la cause déterminante du dommage qui emporterait compétence du juge administratif ou judiciaire.

➤ Décision

*Considérant qu'à l'occasion de l'exécution par la société Travaux Publics Electricité (TPE) d'un marché de travaux publics pour le compte d'Electricité de France, un engin de chantier dit trancheuse a sectionné des câbles installés sous la chaussée appartenant à France Télécom ; que cet engin de chantier, doté d'un dispositif lui permettant de se déplacer de façon autonome, doit être regardé comme constituant, au sens des dispositions de la loi du 31 décembre 1957, un véhicule ; qu'il n'est pas établi ni même allégué que le dommage subi par France Télécom ait sa cause déterminante dans une conception défectueuse des travaux ; que, par suite, sans qu'y fasse obstacle le fait que cet engin participait à l'exécution de travaux publics, la juridiction judiciaire est seule compétente pour connaître de l'action que France Télécom a engagée contre la société TPE pour obtenir réparation de son préjudice.*

➤ Commentaires

Le Tribunal des conflits s'est prononcé en faveur de la juridiction judiciaire pour connaître de la question portant sur un dommage causé par un véhicule lorsque l'accident a eu lieu lors de la réalisation de travaux publics. En principe, un dommage qui intervient lors de l'exécution de travaux publics relève de la juridiction administrative, sauf lorsque ce dommage est imputable à l'utilisation d'un véhicule doté d'un dispositif lui permettant de se déplacer de façon autonome, selon la loi du 31 décembre 1957. Pour que le juge judiciaire soit reconnu compétent, le dommage doit avoir pour cause déterminante l'utilisation du véhicule.

En l'espèce, " *l'engin de chantier dit trancheuse a sectionné des câbles installés sous la chaussée appartenant à France Télécom ; cet engin de chantier [était] doté d'un dispositif lui permettant de se déplacer de façon autonome*". Il répondait à la définition de véhicule. La trancheuse était en elle-même la cause déterminante du dommage. Le Tribunal des conflits relevait par ailleurs qu'il n'était ni " *établi ni même allégué* " que le dommage subi résultait d'une conception défectueuse des travaux emportant compétence du juge administratif. La réparation d'un dommage résultant de l'action d'une trancheuse lors de l'exécution de travaux publics revient à la juridiction judiciaire. (Voir commentaires complémentaires, Tribunal des conflits, 26 juin 2006, *Gaec de Campoussin*).

---> Voir aussi les commentaires du Rapport du Tribunal des Conflits 2005, p.20 et 21

**3488 VOIE COMMUNALE / OUVRAGE PUBLIC / TRAVAUX PUBLICS / PERSONNE PUBLIQUE / ABSENCE D'INFRACTION AU DOMAINE PUBLIC ROUTIER / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Gallet, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans la décision *Commune d'Ormesson-sur-Marne c. Conseil général du Val de Marne* du 20 février 2006, le Tribunal des conflits a déterminé l'ordre de juridiction compétent pour statuer sur une action, introduite par une commune à l'encontre d'un département, tendant à la réparation du dommage causé à la voirie routière de la première par des travaux publics exécutés par le second, eu égard aux dispositions relatives à la police de la conservation du domaine public routier attribuant compétence exclusive à la juridiction judiciaire.

➤ Décision

*Considérant que la Commune d'Ormesson-sur-Marne recherche la responsabilité du département du Val-de-Marne en raison du dommage causé à une voie communale du fait des mauvaises conditions de réalisation, sous cette voie, de travaux d'enfouissement de canalisations du réseau d'assainissement appartenant au département, sans prétendre que celui-ci avait effectué ces travaux sans autorisation ; que, s'agissant d'une action en responsabilité, introduite par une collectivité publique, pour la réparation de son préjudice consécutif à l'exécution défectueuse d'un ouvrage public pour le compte d'une autre personne de droit public, une telle action n'entre pas dans le champ des infractions à la police de la conservation du domaine public routier ; que, dès lors, le litige relève de la compétence de la juridiction administrative.*

➤ Commentaires

L'article L. 116-1 du code de la voirie routière donne compétence au juge judiciaire pour connaître des infractions à la police de la conservation du domaine public routier. Il s'agissait donc de déterminer si les "*travaux d'enfouissement de canalisations du réseau d'assainissement*" pouvaient relever de cette qualification. Or, il apparaissait que le litige opposait deux personnes morales de droit public et que l'action tendait à la réparation d'un dommage occasionné par des travaux publics à une voie communale. Si la contravention pouvait être caractérisée, c'était sans compter que ces travaux avaient été accomplis avec l'autorisation de la commune. Il ressortait des conclusions devant la cour administrative d'appel, telles que rapportées dans l'arrêt du 24 mars 2004, que la commune indiquait avoir "confié" son sous-sol au département et se référait à un arrêté préfectoral type prévoyant la responsabilité du "permissionnaire de voirie". La commune avait dès lors donné au département l'autorisation de réaliser les travaux dont étaient ultérieurement résultés les dommages qu'elle invoquait. Dans ces conditions, l'action introduite par la commune d'Ormesson-sur-Marne n'entrait pas dans le champ des articles L. 116-1, L. 116-6 et R. 116-2 du code de la voirie routière. Le fondement juridique de cette action résidait par conséquent dans la responsabilité encourue par l'auteur d'un

dommage de travaux publics à l'égard du tiers victime. Le litige qui, en l'occurrence, opposait deux collectivités publiques, relevait de la compétence de la juridiction administrative.

#### ➤ Références

Textes :

Articles L. 116-1, L. 116-6 et R. 116-2 du code de la voirie routière et article 4 de la loi du 28 pluviôse An VIII.

Jurisprudence:

Trib.conf., 25 avril 1994, *Morelli*.

Trib.conf., 3 juin 1996, *Commune de Villevieille*.

Trib.conf., 17 décembre 2001, *Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône c/ Mme Archer et Société Matmut*, Rec. p. 759.

Trib.conf., 23 juin 2003, *Société Transports Saint Germain*.

### **3493 VOIE COMMUNALE / OUVRAGE PUBLIC / TRAVAUX PUBLICS / PERSONNE PUBLIQUE / ABSENCE D'INFRACTION AU DOMAINE PUBLIC ROUTIER / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Stirn, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

La décision *Société Bouygues Bâtiment c. Ville de Paris* est rendue par le Tribunal des conflits le 24 avril 2006 sur renvoi du Tribunal de grande instance de Paris. A la suite de travaux exécutés sur le lycée Charlemagne par la société Bouygues Bâtiment, la réfection de la voie publique par la ville de Paris a été nécessaire. Le litige qui opposait la ville et la société au sujet du coût de cette réfection entraine-t-il dans les prévisions de l'article L. 116-1 du code de la voirie routière selon lequel "*la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire*" ?

#### ➤ Décision

*Considérant que l'attribution de compétence au juge judiciaire qui résulte de l'article L. 116-1 du code de la voirie routière ne concerne que les cas dans lesquels une contravention à la police de la conservation du domaine public routier est constituée, que cette contravention ait été poursuivie ou non ;*

*Considérant que les commandements émis par la ville de Paris ont pour objet la réparation d'un préjudice que la ville impute à la Société Bouygues Bâtiment à la suite de travaux publics exécutés par cette entreprise sans qu'aucune contravention à la police de la conservation du domaine soit constituée ; que l'action introduite par la société pour contester ces commandements ne se rattache dès lors pas au contentieux de la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier ; que, dès lors, le litige relève de la compétence de la juridiction administrative.*

#### ➤ Commentaires

L'article L. 116-1 du code de la voirie routière dispose que "*la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles relevant de la*

*compétence de la juridiction administrative* ". L'article R. 116-2 du code de la voirie routière énonce les infractions pour lesquelles des contraventions seront prononcées. Le Tribunal a jugé que les dispositions de l'article L. 116-1 dudit code étaient d'ordre général et s'appliquaient même si le dommage était causé à l'occasion d'un travail public (Tribunal des conflits, 3 juin 1996, *Commune de Villevieille*). Le juge judiciaire peut connaître du dommage résultant de la constitution de cette infraction et occasionné lors de la réalisation d'un travail public.

Le Tribunal des conflits a considéré en l'espèce qu'aucune infraction à la police de la conservation du domaine public routier n'était constituée. Le contentieux de la réparation d'un préjudice imputé par une commune à une entreprise du fait de l'exécution de travaux publics ne pouvait se rattacher au contentieux de la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier. Le juge administratif était compétent pour connaître de la demande. Cette solution complète la décision *Commune d'Ormesson sur Marne* concernant «*la réparation d'un préjudice consécutif à l'exécution défectueuse d'un ouvrage public pour le compte d'une autre personne de droit public : l'action en réparation n'entraîne pas dans le champ des infractions à la police de la conservation du domaine public routier* » (Tribunal des conflits, 20 février 2006, *Commune d'Ormesson sur Marne*).

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 3 juin 1996, *Commune de Villevieille c. Sté Irgelec*.

Trib.conf., 29 septembre 1997, *Sté GTM Bâtiment et Travaux Publics*.

Trib.conf., 25 avril 2004, *Morelli*.

Trib.conf., 20 février 2006, *Commune d'Ormesson sur Marne*.

Doctrine :

A. Gariazzo, "Compétence administrative en matière de dommages causés à la voirie communale à l'occasion de travaux exécutés par une entreprise", voir Tribunal des conflits, 24 avril 2006, n° 3493, *Sté Bouygues Bâtiment c/ Ville de Paris*, Juris-Data n° 2006-299980, *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 30, 26 Juillet 2006, II 10132

AJDA, 10 juillet 2006, chroniques, p. 1365 .

M.-C. Rouault, "Dommages causés à la voirie communale: la compétence judiciaire suppose la constitution d'une contravention à la police de la conservation du domaine public routier", *Administrations et Collectivités territoriales*, n°20, 15 Mai 2006.

P. Yolka, "Remarque sur la répression d'infractions à la police de la conservation du domaine public routier", note sous Tribunal d'instance de Chambéry, 15 octobre 2002, *EDF c/ SARL TP Multi Services et Axa Assurances*, in *RFDA* 2003, p. 491.

### **3484 TRAVAUX PUBLICS / LITIGES ENTRE LES PARTICIPANTS A L'EXECUTION DES TRAVAUX / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Ingall-Montagnier, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits sur renvoi du Tribunal administratif de Paris a été amené, dans sa décision *Société Favior 1 c. M. Deslaugiers, Société Socotec et autres* du 22 mai 2006, à définir l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action du fournisseur de l'entrepreneur d'un marché de travaux publics, dirigée contre le maître d'oeuvre et la société de contrôle avec lesquels il n'est pas lié par un contrat de droit privé.

#### ➤ Décision



*Considérant que le litige né de l'exécution d'une opération de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé;*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au Tribunal que la société Favior 1, qui n'était pas contractuellement liée à M. Deslaugiers, maître d'oeuvre, et à la société Socotec, n'était qu'un fournisseur de la société Portal et que le contrat de droit privé qui les unissait n'a pas eu pour effet de lui conférer la qualité de participant à l'exécution du travail public; que par suite il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des demandes de la société Favior 1 dirigées contre M. Deslaugiers et la société Socotec.*

#### ➤ Commentaires

Traditionnellement, le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé. (Tribunal des conflits : 24 novembre 1997, *Société de Castro* ; 15 février 1999 *Eurl Girod*). Le Tribunal avait déjà retenu la compétence du juge judiciaire pour connaître d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat conclu entre une entreprise titulaire d'un marché de travaux publics et son fournisseur (Tribunal des conflits, 7 juin 1999, *Commune de Ceyzeriat*). Si l'entreprise de travaux publics ou son sous-traitant (Tribunal des conflits, 15 février 1999, *Eurl Girod*) participent par leur action à l'exécution du travail public, il n'en va pas de même pour le simple fournisseur, dont le lien est très ténu avec le travail public.

Dans sa décision *Société Favior* (Tribunal des conflits, 22 mai 2006), le Tribunal des conflits a précisé la nature de contrats qui concourent à la réalisation d'un marché de travaux publics. En l'espèce, le litige opposait le fournisseur non à l'entrepreneur de travaux publics avec lequel il avait contracté mais au maître d'œuvre et à la société de contrôle avec lesquels il n'avait aucun lien contractuel. Le Tribunal a alors considéré que les liens contractuels qui unissaient le fournisseur à l'entrepreneur d'une part, et le fournisseur à la société de contrôle d'autre part, étaient de droit privé. Le fournisseur n'étant pas considéré comme un participant à l'exécution de ces travaux, le juge judiciaire était compétent pour connaître du présent litige.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 29 novembre 1997, *Société de Castro*, Rec. p. 540.

Trib.conf., 7 juin 1999, *Commune de Ceyzeriat*, Rec. p. 453.

Doctrine :

V. Roulet, « La sous-traitance dans le nouveau code des marchés publics », *GP*, du vendredi 23 et du samedi 24 février 2007, n°54 à 55, p. 40-43.

**3510 RÉPARATION D'UN DOMMAGE CAUSE PAR UN VÉHICULE /  
COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE SAUF SI LE PRÉJUDICE TROUVE SA  
CAUSE DÉTERMINANTE DANS LA CONCEPTION, L'ORGANISATION, OU**

## L'EXÉCUTION DE L'OPÉRATION DE TRAVAUX PUBLICS PRISE DANS SON ENSEMBLE.

M. Gallet, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans sa décision *Gaec de Campoussin c. SNCF* rendue le 26 juin 2006 sur renvoi du tribunal administratif de Montpellier, le Tribunal des conflits était une nouvelle fois confronté au contentieux de la réparation d'un dommage causé par un véhicule. Quel était l'ordre de juridiction compétent pour statuer sur le litige aux termes duquel le demandeur réclamait à la SNCF et à des sociétés de droit privé l'indemnisation de dommages causés à son exploitation par les poussières soulevées par la circulation des véhicules de chantier de ces sociétés de droit privé concourant à la réalisation de la ligne TGV Méditerranée pour le compte de l'établissement public ? Cette décision publiée au Recueil Lebon revêt une certaine importance parce qu'elle détermine précisément les cas dans lesquels le juge administratif est compétent pour connaître de ce litige.

### ➤ Décision

*Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1957 : par dérogation à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule quelconque ; que, dans le cas où les dommages surviennent à l'occasion de la réalisation de travaux publics, l'attribution de compétence ainsi donnée par ces dispositions aux tribunaux de l'ordre judiciaire ne s'applique que pour autant que le préjudice invoqué trouve sa cause déterminante dans l'action d'un véhicule et non dans la conception, l'organisation ou les conditions d'exécution de l'opération de travaux publics prise dans son ensemble ;*

*Considérant que le Gaec de Campoussin a demandé réparation des dommages causés à ses vergers par les poussières soulevées par la circulation des véhicules de chantier des sociétés concourant à la construction de la ligne TGV Méditerranée pour le compte de la SNCF ; qu'il ressort des pièces du dossier que ces dommages découlent de l'absence de mesures prises pour prévenir ou supprimer les nuisances dues au passage des camions à proximité de l'exploitation du Gaec ; qu'ainsi les préjudices dont la réparation est demandée résultent des conditions défectueuses d'organisation et d'exécution des opérations de travaux publics et n'ont pas leur cause déterminante dans l'action d'un véhicule ; qu'en conséquence, le litige relève de la compétence de la juridiction administrative.*

### ➤ Commentaires

Les juges ont opéré une répartition des compétences fondée sur la recherche de la cause déterminante du dommage. La loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 donne compétence au juge judiciaire pour connaître des actions en responsabilité des dommages causés par un véhicule. Le juge judiciaire est compétent dès lors que le préjudice invoqué "trouve sa cause déterminante dans l'action d'un véhicule" (Tribunal des conflits, 26 juin 2006, *Gaec de Campoussin*). Au contraire, si le dommage trouve sa cause déterminante dans la conception, l'organisation (Tribunal des conflits, 2 décembre 1991, *Préfet de la Haute-Loire c. Tribunal correctionnel du*

*Puy-en-Velay*) ou les conditions d'exécution de l'opération de travaux publics prise dans son ensemble (Tribunal des conflits, 20 juin 2005, *Kyrlilis* ; Tribunal des conflits, 12 décembre 2005, *Société Gaz de France c. Société Jean Lefebvre Picardie*), le juge administratif sera compétemment saisi du litige. Ainsi, lorsqu'un dommage impliquant un véhicule survient lors d'une opération de travaux publics (Tribunal des conflits, 14 novembre 1960, *Allagnat*), la cause déterminante du dommage permettra de désigner le juge compétent.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 4 février 1974, *Alban*, Rec. p. 790.

Trib.conf., 11 octobre 1976, *Roussel c/ Ville de Fougères et Mutuelle générale française des accidents*, Rec. p. 704.

Trib.conf., 2 décembre 1991, *Préfet de la Haute-Loire c. Tribunal du Puy-en-Velay*, Rec. p. 481.

Trib.conf., 8 novembre 1992, *Sales*.

Trib.conf., 26 mai 2003, *Catherin*.

Trib.conf., 20 juin 2005, *Mme Dufraisse Vve Chassagnol c. Office public d'aménagement et de construction d'Indre-et-Loire*, Rec. p. 662.

Doctrine :

P. Le Mire, "Dommages causés par un véhicule participant à l'exécution d'un travail public relèvent du juge judiciaire", *AJDA* 1993, p. 223.

**Voir aussi le Rapport du Tribunal des conflits 2005, p. 18, 19 et 20.**

### **3501 DOMMAGES CAUSES A UN TIERS SUITE A DES TRAVAUX PUBLICS RÉALISÉS PAR UNE PERSONNE PUBLIQUE / COMPETENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Dans la décision *Mme Nicole Franco c. Office public départemental d'HLM du Gard* rendue le 26 juin 2006, le Tribunal des conflits s'est posé la question de savoir quel était l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une demande de réparation de dommages de travaux publics affectant un mur mitoyen.

#### ➤ Décision

*Considérant que Mme A demande la réparation de divers dommages qui auraient affecté, selon elle, sa propriété à la suite de travaux de construction de logements sociaux entrepris par l'office public d'HLM du Gard sur un terrain voisin et, notamment, des conditions dans lesquelles la partie supérieure du mur séparant les deux fonds a été démolie puis reconstruite par l'office public; que ces travaux ont le caractère de travaux publics dont il n'appartient, sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et dès lors qu'ils n'ont donné lieu à aucune emprise irrégulière sur une propriété privée, qu'au juge administratif d'apprécier les conséquences dommageables qu'ils ont éventuellement causées aux tiers; qu'il suit de là qu'il y a lieu de déclarer la juridiction administrative compétente pour connaître des conclusions présentées par Mme A sous réserve de la question préjudicielle dont il lui appartiendrait de saisir la juridiction judiciaire en cas de difficulté sérieuse relative à la propriété de la partie surélevée du mur séparatif dont la résolution serait nécessaire à la solution du litige.*

➤ Commentaires

Les travaux de construction de logements sociaux entrepris par un OPHLM sont des travaux publics. La circonstance que ces travaux publics concernent un mur, de soutènement ou autres, n'a jamais fait obstacle à la compétence du juge administratif (Tribunal des conflits, 20 juin 1994, *Commune d'Encourtiech c. Degot* ; Tribunal des conflits, 8 avril 2002, *M. et Mme Petit* ; Tribunal des conflits, 24 février 2003, *Mme Viviande-Lejeune c. SEM ville renouvelée*). Dès lors qu'aucune emprise irrégulière n'est caractérisée, il convient de saisir le juge administratif aux fins de résolution du litige. Il demeure que le juge administratif peut, en cas de difficulté sérieuse, poser une question préjudicielle au juge judiciaire relative à la délimitation de la propriété privée de l'intéressée.

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 12 février 2001, *Cne de Courdimanche, compagnie Groupama Ile-de-France c. Agent judiciaire du Trésor*, Rec. p. 735.

Trib.conf., 8 avril 2002, *M. et Mme Petit*.

Trib.conf., 17 octobre 1966, *Epoux Lebas-Quéru c. Association syndicale des propriétaires de l'esplanade de Riva-Bella à Ouistreham*, Rec. p. 832.

Trib.conf., 20 juin 1994, *Cne d'Encourtiech c. Degot*, mentionné aux tables p. 835.

Trib.conf., 24 février 2003, *Mme Viviande-Lejeune c. SEM ville renouvelée*, Rec. p. 571.

<b>LITIGES RELATIFS AUX RELATIONS DE TRAVAIL – ACCIDENTS DE TRAVAIL</b>
---

**3495 FONCTIONNAIRE / LICENCIEMENT ABUSIF / TRANSFORMATION DE LA CAISSE NATIONALE EPIC EN SOCIETE ANONYME / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Gariazzo, commissaire du gouvernement

Dans la décision du 20 février 2006, *M. Decourselle c. Société caisse nationale de crédit agricole*, le Tribunal des conflits a donné compétence au juge judiciaire pour connaître d'un litige relatif au licenciement d'un ancien fonctionnaire d'un établissement public industriel et commercial transformé en société anonyme.

➤ Décision

*Considérant que l'article 1er de la loi du 18 janvier 1988 a autorisé la transformation en société anonyme de l'établissement public dénommé Caisse nationale de crédit agricole ; que l'article 10 de la même loi a rattaché à l'Etat les corps de fonctionnaires de la Caisse nationale de crédit agricole, dans les conditions qui devaient être fixées par un décret en Conseil d'Etat pris dans un délai de six mois à compter de la publication de loi et prévu que les fonctionnaires de ces corps pourraient demander à être placés en position de détachement auprès de la société mentionnée à l'article 1er ; que le décret d'application de ces dispositions a été pris le 19 juin 1991 ;*

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X, fonctionnaire titulaire du corps des administrateurs financiers de la Caisse nationale de crédit agricole, a continué à être employé par la Caisse postérieurement à sa transformation en société anonyme sans qu'il ait été détaché auprès d'elle et sans qu'ait été établi un contrat écrit entre les parties ;*

*Considérant que M. X soutient que, postérieurement à la création de la société anonyme Caisse nationale de crédit agricole, la direction de cette société, après l'avoir évincé sans motif de son poste de chef de service, a refusé de lui confier des responsabilités et des moyens de travail en rapport avec ses aptitudes et a pris à son égard diverses mesures discriminatoires ; qu'il impute à la caisse, en raison de ces agissements, la rupture de ses relations de travail avec elle et demande sa condamnation au paiement d'une indemnité pour licenciement sans cause réelle et sérieuse et de dommages intérêts pour licenciement abusif ; qu'un tel litige qui oppose deux personnes de droit privé, ressortit à la compétence de la juridiction judiciaire.*

➤ **Références**

Textes :

Loi n° 88-50 du 18 janvier 1988 relative à la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole (voir notamment son article 10 relatif au rattachement des fonctionnaires de la CNCA).

Décret n°91-589 du 19 juin 1991 relatif au rattachement à l'Etat des corps de fonctionnaire de la CNCA pris en application de l'article 10 de la loi n°88-50 du 18 janvier 1988.

**3487 AGENT D'UN SPIC / SERVICE DES REMONTÉES MÉCANIQUE ET PISTES DE SKI / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Hagelsteen, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Dans sa décision *Mme Charmot c. syndicat intercommunal pour l'équipement du massif des Brasses* rendue le 20 mars 2006 sur renvoi du Tribunal administratif de Grenoble (mentionnée aux tables), le Tribunal des conflits a eu à désigner l'ordre de juridiction compétent pour connaître des conclusions aux fins d'annulation et de condamnation dirigées contre le syndicat intercommunal pour l'équipement du massif des Brasses à raison du licenciement de Mme Charmot, engagée comme contractuelle par ce syndicat et affectée au poste de perchiste du télésiège pour enfant.

➤ **Décision**

*Considérant toutefois que l'article L.342-13 du code du tourisme issu de l'article 47 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dispose que : « L'exécution du service des remontées mécaniques et pistes de ski est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente » ; que, eu égard à la nature juridique du service assuré par le syndicat intercommunal pour l'équipement du massif des Brasses, les litiges individuels concernant ses agents, à l'exception de l'agent chargé de la direction du service public ainsi que du chef de la comptabilité lorsque ce dernier possède la qualité de comptable public, relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.*

➤ Commentaires

L'article 47 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne codifié à l'article L.342-13 du code du tourisme a qualifié le service public des remontées mécaniques d'industriel et commercial. Par l'application d'une jurisprudence constante, les litiges individuels concernant les agents de tels services relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, dès lors qu'il ne s'agit pas du dirigeant ou de l'agent comptable.

➤ Références

Textes :

Article 45 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne reprise à l'article L. 342-13 du code du tourisme qui précise que " l'exécution du service (des remontées mécaniques et pistes de ski) est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente".

Doctrines :

M. Bodecher, « Les accidents de ski et l'indemnisation subsidiaire du fonds de garantie et de la CIVI », *GP* n°52, 21 février 2006.

J. Chorin, « Les établissements publics employant simultanément des personnels de droit public et de droit privé », *AJDA* 2000 p. 382.

P. Journe, « Incompétence du juge administratif pour connaître du licenciement d'un agent de droit privé travaillant occasionnellement pour la mairie », *AJDA* 2005 p. 667.

C. Quezel-Ambrunaz, « Responsabilité civile des exploitants de remontées mécaniques », *in GP* n°63 à 65, 4 et 6 mars 2007, p. 13-23.

**3496 DIRECTEUR GÉNÉRAL PUIS PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'UNE SOCIÉTÉ NATIONALE / PRIVATISATION / DEMANDE DU PAIEMENT D'UN AVANTAGE DE RETRAITE INSTITUÉ AVANT LA PRIVATISATION / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Chagny, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, statuant sur renvoi du Conseil d'Etat, a désigné dans sa décision *M. Bonnaud c. Société GAN Vie et autres* (Tribunal des conflits, 20 mars 2006) le juge compétent pour connaître de la demande d'un ancien directeur général puis président du conseil d'administration de sociétés nationales d'assurances, tendant au versement, après privatisation de ces entreprises, d'une provision sur le paiement d'un avantage de retraite institué avant la privatisation et dont le service a été refusé. Le Tribunal des conflits a jugé que la décision de la SA envers le président du conseil d'administration mettait en relation des personnes de droit privé. Elle devait par conséquent être connue du juge judiciaire.

➤ Décision

*Considérant, d'abord, que si, en vertu de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, les sociétés du groupe des assurances nationales avaient le statut d'entreprises nationales dont l'Etat était l'unique actionnaire, elles demeuraient néanmoins des personnes morales de droit privé, constituées sous la forme de sociétés anonymes et soumises aux lois applicables aux sociétés commerciales ;*

que leur activité n'avait pas le caractère d'un service public et n'impliquait l'exercice d'aucune prérogative de puissance publique ;

*Considérant, ensuite, que, quand bien même elle ferait l'objet d'une approbation par l'autorité administrative, la décision par laquelle une entreprise régie par les lois sur les sociétés commerciales prévoit, comme en l'espèce, le versement d'un avantage de retraite à certains de ses dirigeants, émane d'un organisme de droit privé et n'est pas un acte administratif ;*

*Considérant qu'il s'ensuit que le litige engagé par M. Bonnaud contre la société GAN Vie, qui ne met en cause que des personnes de droit privé dans leurs rapports entre elles, ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.*

➤ **Références**

Jurisprudence :

Trib.conf., 2 mai 1988, *M. Bon*, mentionné aux tables, p. 39.

Trib.conf., 20 juin 2005, *M. Heilbronner*, AJDA 2005, p. 1917.

CE, 1 mars 2000, *M. Gaucher*.

**3489 DELIBERATION / CONSEIL MUNICIPAL / TITRE DE RECETTES / LOGEMENT DE FONCTION / COMPETENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Dans la décision *M. Silve c. Commune de Piolenc* rendue le 24 mai 2006 sur renvoi de la Cour d'appel de Nîmes, le Tribunal des conflits s'est prononcé sur les conclusions aux fins d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal et du titre de recettes émis par le maire mettant à la charge de l'ancien secrétaire général de la mairie les frais de remise en état du logement de fonction qui avait été mis à sa disposition.

➤ **Décision**

*Considérant que par une délibération du 30 mai 1990 le conseil municipal de Piolenc (Vaucluse) a décidé d'attribuer à M SILVE, secrétaire général, un logement par utilité de service que la commune avait pris en location à cet effet; que ce logement de fonction a été concédé à l'intéressé par arrêté du maire du 31 mai 1990; que M SILVE demande l'annulation de la délibération du conseil municipal du 29 octobre 1996 mettant à sa charge une somme de 44.384,70 francs au titre des frais de remise en état de ce logement libéré par lui à la suite de son affectation dans une autre collectivité territoriale, ainsi que du commandement de payer émis à son encontre pour le paiement de cette somme, en contestant le bien fondé de la créance invoquée par la commune; qu'un tel litige qui a son origine dans les rapports entre une commune et un agent public à l'occasion de l'occupation par ce dernier du logement de fonction mis à sa disposition et concerne la légalité d'une délibération d'un conseil municipal, ressortit à la compétence de la juridiction administrative.*

➤ **Commentaires**

Un litige ayant son origine dans les rapports entre une commune et un agent public qu'elle emploie ressortit normalement de la compétence administrative (voir

notamment Tribunal des conflits, 26 novembre 1990, *Compagnie d'assurance GAN incendie accidents c. Plassard*). En outre, les conclusions tendant à l'annulation d'une délibération d'un conseil municipal relèvent naturellement de la compétence de la juridiction administrative. Dès lors, le contrôle de légalité d'une délibération municipale qui instituait une créance obligeant un agent public appartient au juge administratif. Cette décision a été par ailleurs l'occasion d'indiquer que la règle de compétence était indépendante de la question de savoir si la commune avait pu légalement accordé à l'intéressé un logement de fonction.

### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.confli., 14 mai 1990, *Commune de Bouyon*.

Trib.confli., 26 octobre 1990, *Compagnie d'assurance GAN incendie accidents c. Plassart*, Rec. p. 401.

Trib.confli., 4 novembre 1991, *Ginter*, Rec. p. 476.

Trib.confli., 22 mai 1995, *Punter*.

CE, 19 mai 1972, *Sieur Renoux*, Rec. p. 381.

CE sec, 17 juillet 1980, *Gaillard*, Rec. p. 379.

CE, 31 juillet 1992, *Commune d'Andlau*.

CE, 9 février 1994, *Epoux Lecureur*, Rec. p. 62.

CE sec, 10 mars 1995, *Commune de Digne*, Rec. p. 124.

CE, 24 septembre 1995, *Gobert*, mentionné aux tables, p. 690.

CE, 5 décembre 2005, *Commune du Pontoy*, Rec. p.548.

## **3517 à 3520 CONTRAT DE TRAVAIL / SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF DIRIGE PAR UN GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC / COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF**

M. Martin, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Les décisions *Groupement d'intérêt public pour le droit au logement dans le département de la Moselle* rendues le 22 mai 2006 sur conflit positif ont confirmé la compétence du juge administratif pour connaître du litige opposant un agent contractuel à son employeur, un groupement d'intérêt public gérant un service public administratif.

### ➤ Décision

*Considérant que, sauf dispositions législatives contraires, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi;*

*Considérant que le Groupe d'intérêt public pour le droit au logement dans le département de la Moselle (GIPDAL) est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale constitué le 14 mars 1991, conformément à l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et au décret du 7 novembre 1988, entre l'Etat et le département de la Moselle afin de mettre en oeuvre le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et d'attribuer les aides du fonds départemental d'action pour le logement, dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 et du décret du 7 septembre 1990 ; que, nonobstant la circonstance que peuvent y adhérer des personnes physiques ou morales de droit privé, ce groupement d'intérêt public est une personne de droit public; qu'eu égard à son objet, à ses ressources, et à ses modalités*



*d'organisation et de fonctionnement, notamment le contrôle exercé par un commissaire du gouvernement délégué par le préfet, le service public qu'il gère présente un caractère administratif.*

➤ Commentaires

Dans une décision *GIP " habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans abris" c/ Mme Verdier* (Tribunal des conflits, 14 février 2000), le Tribunal des conflits après avoir qualifié les groupements d'intérêts publics (GIP) de personnes morales de droit public et considéré que le GIP, constitué pour contribuer au relogement de familles sans toit, assurait un service public administratif, avait appliqué la jurisprudence *Berkani* (Tribunal des conflits, 25 mars 1996), par laquelle il avait déjà jugé que les agents contractuels du GIP étaient des agents de droit public. De même en l'espèce, le tribunal reconnaît que le GIPDAL est une personne morale de droit public gérant un service public administratif. A ce titre, ses agents sont des agents de droit public. Dès lors tout litige opposant un de ses agents au GIPDAL relève de la compétence du juge administratif.

Ce raisonnement "*Berkani*" a été étendu à un GIP d'insertion professionnelle et sociale des jeunes (Tribunal des conflits, 15 décembre 2003, *M. Fossard c. Mission intercommunale jeunesse de Bezons-Argenteuil*).

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres c/ Conseil des prud'hommes de Lyon, dit Berkani*, Rec. p. 535.

Trib.conf., 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public "Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris" c. Mme Verdier*, Rec. p. 748.

Trib.conf., 15 décembre 2003, *M. Fossard c. Mission intercommunale jeunesse de Bezons-Argenteuil*, Rec. p. 713.

### **3486 CONTRAT DE TRAVAIL MARITIME / SERVICE PUBLIC / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Chagny, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Le Tribunal, dans sa décision *Crohin et autres c. Service maritime des Bouches du Rhône* rendue le 22 mai 2006 sur conflit positif et publiée au recueil Lebon, devait déterminer la nature d'un contrat de travail maritime. Il fallait déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la demande de marins du service des phares et balises tendant à l'annulation d'une grille de salaire et de sa mise en conformité au regard du SMIC marin.

➤ Décision

*Considérant qu'aux termes de l'article 1er du code du travail maritime tout contrat d'engagement maritime conclu entre un armateur ou son représentant et un marin, et ayant pour objet un service à accomplir à bord d'un navire en vue d'une expédition maritime, est un contrat d'engagement maritime régi par les dispositions dudit code ; que, selon l'article 2 de ce code et pour son application, est considéré comme armateur tout particulier, toute société, tout service public pour le compte duquel un navire est armé ; qu'il en résulte que les relations de travail des marins du*

*service des phares et balises avec le service public qui les emploie sont soumises au règle de droit privé dudit code ;*

*Considérant qu'il s'ensuit que le litige qui oppose MM. A, B, C, D, E, F, G, H, I et J au service des phares et balises du service maritime des Bouches-du-Rhône à raison de l'exécution du contrat d'engagement maritime que chacun d'eux a conclu avec cet armateur, qui est sans portée sur un acte réglementaire d'organisation du service, relève de la compétence de la juridiction judiciaire ; que c'est à tort que le préfet des Bouches-du-Rhône a élevé le conflit.*

#### ➤ Références

Textes :

Articles 1, 2, 3, et 5 du code du travail maritime.

Jurisprudence :

Trib.conf., 24 octobre 1994, *Préfet de la région d'Ile- de- France, préfet de Paris c. fédération syndicale SUD PTT*, Rec. p. 608.

Trib.conf., 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres c. Conseil des prud'hommes de Lyon, dit Berkani*, Rec. p. 535.

Doctrine :

D. CHAUVAUX, « Les limites de la jurisprudence Berkani », conclusions sous l'arrêt *Crohin et autres c. Service maritime des Bouches du Rhône* (Tribunal des conflits, 22 mai 2006), *AJDA* 2007, p. 39.

### **3508 SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF / REPRISE DE LA GESTION PAR UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC / CONTRAT DE TRAVAIL DE DROIT PRIVE / REFUS DE SIGNER UN CONTRAT DE DROIT PUBLIC / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Par l'arrêt *Mme Finot c. commune de Chaulgnes* du 26 juin 2006 (mentionné aux tables), le Tribunal des conflits, statuant sur renvoi du Tribunal administratif de Dijon, a dû déterminer quel juge était compétent pour connaître de la demande en paiement d'indemnités de licenciement, présentée par la salariée d'une association assurant une activité de restauration scolaire transférée à la commune, en application de l'article L.122-12 du code du travail, à la suite de la liquidation judiciaire de l'association, dans le cas où la salariée a refusé la proposition d'emploi public formulée par ladite commune.

#### ➤ Décision

*Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 122-12 du code du travail, s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise ;*

*Considérant que si les dispositions précitées, interprétées au regard de la directive n° 2001/23/CEE du Conseil du 12 mars 2001, imposent le maintien des contrats de travail en cours, y compris dans le cas où l'entité économique transférée constitue un service public administratif dont la gestion, jusqu'ici assurée par une personne privée, est reprise par une personne morale de droit public normalement liée à son*

*personnel par des rapports de droit public, elles n'ont pas pour effet de transformer la nature juridique des contrats de travail en cause, qui demeurent des contrats de droit privé tant que le nouvel employeur public n'a pas placé les salariés dans un régime de droit public ; que lorsqu'un salarié refuse de signer le contrat de droit public qui lui est proposé, le litige relatif aux conséquences de ce refus relève de la compétence judiciaire, dès lors que ledit salarié n'a jamais été lié au nouvel employeur public par un rapport de droit public ;*

*Considérant que l'association assurant l'activité de restauration de l'école de la commune de Chaulgnes ayant été mise en liquidation judiciaire le 5 septembre 2002, la commune a repris la gestion de la cantine scolaire en régie directe ; que l'inspecteur du travail n'a pas accordé au liquidateur l'autorisation de procéder au licenciement de Mme A, salariée de ladite association en qualité d'aide-cuisinière ; que cette dernière a ensuite refusé un contrat de droit public proposé par la commune ;*

*Considérant que Mme A, dont le contrat de travail initial, conclu avec une association, personne morale de droit privé, a été transféré à la commune de Chaulgnes en application de l'article L 122-12 du code du travail, n'a pas été placée dans un régime de droit public ; que dans ces conditions, le litige qui oppose cette commune à Mme A, quant aux conséquences de ce que cette dernière analyse comme un licenciement sans cause réelle et sérieuse, relève de la compétence de la juridiction judiciaire.*

➤ Commentaires

Avec la jurisprudence *Berkani* (Tribunal des conflits, 25 mars 1996), les personnels non statutaires travaillant pour le compte des services publics à caractère administratif sont des agents de droit public quel que soit leur emploi.

Avant même la loi 2005-843 du 26 juillet 2005, le Tribunal des conflits avait eu à statuer sur la question de la situation des salariés transférés. La jurisprudence a retenu que le seul transfert n'a pas eu pour effet de transformer la nature juridique des contrats de travail en cause qui demeurent des contrats de droit privé tant que le nouvel employeur public n'a pas placé les salariés sous un régime de droit public (Tribunal des conflits, 15 mars 1999, *Faulcon* ; Tribunal des conflits, 19 janvier 2004, *Devun c. Commune de St Chamond* ; Tribunal des conflits, 21 juin 2004, *Desbordes* ; Tribunal des conflits, 29 décembre 2004, *Mme Durand* ; Tribunal des conflits, 14 février 2005, *Adler*). L'arrêt *Lamblin* (CE, 22 octobre 2004) a par la suite précisé qu'il appartenait à la personne publique en tant que nouvel employeur, en l'absence de dispositions spécifiques, soit de maintenir le contrat de droit privé des intéressés, soit de proposer un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de l'ancien contrat, si les dispositions administratives applicables ne s'y opposaient pas.

La loi 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique dispose désormais en son article 20 que "*lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public [...]. En cas de refus des salariés d'accepter les modifications de leur contrat initial, la personne publique procède à leur licenciement, dans les conditions prévues par le droit du travail et leur contrat*". En l'espèce,

l'intéressée était dans une situation de droit privé quand la commune lui a proposé un emploi public. Son refus l'avait conduite au licenciement et avait ainsi maintenu la salariée dans sa situation juridique initiale. Le litige ressortait dès lors de la compétence de la juridiction judiciaire.

#### ➤ Références

Textes :

Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (1)

Jurisprudence :

Trib.confl., 15 mars 1999, *Faulco*.

Trib.confl., 19 janvier 2004, *Mme Devun et autres c. Commune de Saint-Chamond*, Rec. p. 509.

Trib.confl., 21 juin 2004, *Desbordes*.

Trib.confl., 29 décembre 2004, *Mme Durand c. Centre hospitalier régional de Metz-Thionville*, Rec. p. 524.

Trib.confl., 14 février 2005, *Adler*.

CE, 22/10/04, *M. Lamblin*, Rec. p. 382.

Doctrine :

O. Castric, « Le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise du secteur privé au secteur public », *RFDA* 2002, p. 1134.

P. Collière, « Situation des personnels des associations reprises en régie par une collectivité territoriale », *AJDA* 2006, p. 1018.

### **3530 DOMMAGES SUBIS PAR UNE ÉLÈVE AU COURS DE L'EXECUTION D'UN TRAVAIL DANS L'EXPLOITATION AGRICOLE ATTENANTE AU LYCÉE / REMBOURSEMENT DES PRESTATIONS VERSÉES A LA VICTIME / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

Mme Guirimand, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Par la décision *C.A.F.A.T* rendue le 20 novembre 2006 sur renvoi de la Cour administrative d'appel de Paris, le Tribunal des conflits a déterminé l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la demande présentée par la caisse de compensation des prestations familiales des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle Calédonie et dépendances aux fins de remboursement, en sa qualité d'organisme assureur au sens du décret du 24 février 1957 relatif à la réparation des accidents du travail outre-mer, des prestations versées à la suite d'un accident subi par une élève du lycée agricole de Nouvelle Calédonie ayant travaillé, à la demande du directeur de l'établissement, dans l'exploitation agricole attenante au Lycée.

#### ➤ Décision

*Considérant qu'il résulte de l'article 37 du décret du 24 février 1957 relatif à la réparation et à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer que les tribunaux du travail sont compétents pour connaître de toute contestation ayant pour origine l'application de la législation sur les accidents du travail lorsque l'accident est survenu dans leur ressort, quel que soit le domicile de la victime, et qu'ils restent compétents lors même qu'une collectivité ou un établissement public est en cause ; que bénéficient de ces dispositions, selon l'article 3 du même décret, les élèves des établissements*

*d'enseignement technique et les personnes placées dans les centres de formation, de réadaptation ou de rééducation professionnelle pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de cet enseignement ou de cette formation ;*

*Considérant qu'au regard de ces règles et alors même que, par une décision devenue définitive à son égard, Melle A a obtenu de la juridiction administrative la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice résultant des blessures par elle subies au cours de l'exécution d'un travail effectué dans l'exploitation attenante au lycée agricole de Nouvelle-Calédonie, établissement public où elle était scolarisée, la demande présentée par la Caisse de Compensation des Prestations Familiales, des Accidents du Travail et de Prévoyance des Travailleurs de Nouvelle Calédonie et Dependances (C.A.F.A.T), organisme assureur au sens du décret précité du 24 février 1957, aux fins d'obtenir le remboursement des prestations versées à la victime, ressortit à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire.*

➤ Commentaires

Le Tribunal a fait application des articles 3 et 37 du décret du 24 février 1957 relatif à la réparation et à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer pour déterminer la compétence du juge judiciaire dans un litige relatif à un dommage subi par une élève d'un lycée agricole du fait d'un travail effectué dans l'exploitation attenante. L'article 3 du décret du 24 février 1957 disposait en effet que les élèves d'établissement agricole se voient également appliquer l'article 37 du décret. A ce titre, alors même que la requérante a obtenu devant le juge administratif la réparation de son préjudice par condamnation de l'Etat, le litige qui l'oppose à la Caisse de compensation des prestations familiales des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle Calédonie (CAFAT) lui demandant le remboursement de prestations versées, relève de la compétence du juge judiciaire.

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 30 juin 1969, *Caisse primaire de sécurité sociale de Charente-Maritime*.

Trib.conf., 26 mai 2003, *Guaitella*.

Cass. Crim., 3 décembre 1975, n°587.

Cass. Crim., 3 mai 1983, n°125.

## CONTENTIEUX DE LA SECURITE SOCIALE

### **3531 CONTENTIEUX DE LA SÉCURITÉ SOCIALE / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Stirn, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Le Tribunal des conflits, statuant sur renvoi du Tribunal administratif de Paris dans sa décision *M. Sorbi Siouda c. Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés* (Tribunal des conflits, 20 novembre 2006), a défini la compétence des juridictions du contentieux de la sécurité sociale pour connaître d'une action en responsabilité dirigée contre la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs

salariés (CNAMTS) par un assuré social qui met en cause les agissements d'un médecin conseil chargé du contrôle technique.

➤ Décision

*Considérant que le différend qui oppose un assuré au praticien-conseil chargé du contrôle technique ne relève pas, par nature, d'un contentieux autre que celui de la sécurité sociale ; que, dès lors, et sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le contrôle technique dépend de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, qui est un établissement public administratif, ce différend doit être porté devant les juridictions judiciaires de sécurité sociale et non devant la juridiction administrative.*

➤ Commentaires

L'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, tel qu'il est rappelé, unifie le contentieux de la sécurité sociale. La jurisprudence a dégagé un bloc de compétence qui regarde le contrôle médical comme une activité inséparable, sinon accessoire, du versement des prestations. Dans son arrêt *CPAM de Paris c. Mme Vesperini* rendu le 28 mai 1986, la chambre sociale de la Cour de cassation avait rappelé que " le contrôle médical constitue un service national autonome placé sous l'autorité directe de la caisse nationale de l'assurance maladie, en sorte que les praticiens conseils sont les agents de cet organisme et non de la caisse primaire ". Le litige, " né de l'application des législations et réglementations de sécurité sociale " relève de la compétence judiciaire. Le Tribunal des conflits avait retenu, de même, la compétence du juge judiciaire pour connaître d'une action en indemnité dirigée contre la CNAMTS en raison des agissements d'un pharmacien conseil (Tribunal des conflits, 11 octobre 1993, *Leblanc*). Cette compétence est retenue " sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le contrôle technique dépend de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, qui est un établissement public administratif ". Cette solution a été par la suite reprise pour le comportement d'un chirurgien-dentiste conseil envers d'autres praticiens de la caisse (Tribunal des conflits, 21 octobre 2002, *Mme Cruzel-Chinchol c. CPAM de l'Hérault*). L'ensemble des contestations relatives à l'application de la législation de la sécurité sociale est donc connu par le juge judiciaire, ce qui a permis de rattacher le litige de l'espèce à une jurisprudence bien établie. Le juge judiciaire est alors déclaré compétent pour connaître des demandes de l'intéressé.

➤ Références

Trib.conf., 11 octobre 1993, *Leblanc*, Rec. p. 407.  
Trib.conf., 21 octobre 2002, *Mme Cruzel-Chinchol*.  
Cass. Soc., 28 mai 1986, *CPAM de Paris c. Mme Vesperin*.

3530 DOMMAGES SUBIS PAR UNE ÉLÈVE AU COURS DE L'EXECUTION D'UN TRAVAIL DANS L'EXPLOITATION AGRICOLE ATTENANTE AU LYCÉE / REMBOURSEMENT DES PRESTATIONS VERSÉES A LA VICTIME / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE

Mme Guirimand, rapporteur - M. Chauvaux, commissaire du gouvernement

Voir section Litiges relatifs aux relations de travail – accidents de travail, (Tribunal des conflits, 20 novembre 2006, *C.A.F.A.T.*)

### **3570 RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ETAT OU D'AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC / ACTIVITÉ A CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL / SPIC / COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE**

M. Potocki, rapporteur - M. Stahl, commissaire du gouvernement

Dans l'arrêt *SEM "Olympique d'Ales en Cevennes"* (Tribunal des conflits, 20 novembre 2006), le Tribunal, statuant sur conflit positif, était confronté à la question suivante: à la suite de la liquidation judiciaire d'une société mixte gérant des activités sportives professionnelles, l'action en responsabilité intentée, sous la forme d'une action en comblement d'insuffisances d'actif, contre une commune, en qualité de dirigeant de fait ressortit-elle à la compétence des juridictions judiciaires ?

#### ➤ Décision

*Considérant que si la recherche de la responsabilité civile de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public au titre de l'exercice d'une mission de service administratif relève de la compétence des tribunaux de l'ordre administratif, une telle action relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire lorsque la responsabilité de l'Etat ou de la personne morale de droit public est recherchée au titre d'une activité à caractère industriel ou commercial sans qu'il y ait lieu de distinguer si la collectivité publique concernée a agi en qualité de dirigeant de fait ou de droit ;*

*Considérant que la SEM Olympique d'Ales en Cevennes, dont l'objet social comprend notamment l'organisation de manifestations sportives payantes, le recrutement et la formation des joueurs et la promotion, par tous moyens, de l'équipe professionnelle de la ville, disposait de produits d'exploitation provenant pour une large part des droits d'entrée des spectateurs, de la publicité, du « sponsoring » et des subventions de la Ligue nationale de football ainsi que celles de la fédération française de football ; que dans ces conditions cette société ne gère pas un service public administratif ; qu'il résulte de ce qui précède que la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de l'action intentée par le liquidateur de la SEM Olympique d'Ales en Cevennes contre la commune d'Alès ; qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté de conflit du préfet du Gard.*

#### ➤ Commentaires

Le Tribunal des conflits a jugé dans la décision *Commission d'expansion de la Dordogne* (Tribunal des conflits, 15 novembre 1999) que "la responsabilité qui peut incomber à l'Etat ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public ; qu'il n'en va autrement que si la loi, par une disposition expresse, a dérogé à ce principe". Il en a déduit que l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985, instituant l'action en comblement d'insuffisance d'actif, ne traduisait pas la volonté du législateur, " par dérogation aux principes gouvernant la responsabilité des

personnes publiques, [de] faire relever de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, la recherche de la responsabilité civile de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public au titre de l'exercice d'une mission de service public administratif". Est donc posée la règle selon laquelle les juridictions judiciaires ne sont pas compétentes pour connaître d'une action en comblement d'insuffisance d'actif intentée contre une collectivité publique agissant dans le cadre d'une mission de service public administratif. Il est admis que la solution est inverse lorsque l'activité regardée comme génératrice du préjudice dont réparation est demandée, rentre dans la catégorie des activités industrielles et commerciales. Le juge judiciaire est alors déclaré compétent pour connaître d'un recours mettant en cause la responsabilité civile de l'Etat ou d'autres personnes publiques au titre d'une activité à caractère industriel ou commercial.

Le Tribunal a dégagé en l'espèce un certain nombre d'indices permettant de reconnaître l'existence d'un service public industriel et commercial (CE Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*). La qualité de dirigeant de fait ou de droit était sans incidence dans la recherche de la responsabilité de la personne publique au titre de son activité industrielle et commerciale. Le juge judiciaire devait ainsi connaître de l'action intentée par le liquidateur de la SEM, gérant un SPIC, contre la commune.

#### ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 15 novembre 1999, *Comité d'expansion de la Dordogne*, Rec. p.479.

Cass. , 8 janvier 2002, *Bull. civ.* 2002, IV, n°7, p.7.

CE Ass. , 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, D. 1956.759 et S.1957.38-v. Aussi *AJ* 1956. II.489, chronique de Fournier et Braibant ; *JCP* 1957.II.9968, note Blaevoët, Rec. p. 434.

Doctrine :

J-C Lapouble, « Les chambres régionales des comptes et la gestion des clubs sportifs », *AJDA* 2002, p. 1260.

## COMPETENCE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

### **3593 SAISINE IRRÉGULIÈRE DU TRIBUNAL DES CONFLITS**

M. Durand-Viel, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Par la décision *Mlle Jasserand c. Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes* (Tribunal des conflits, 20 novembre 2006) rendue sur renvoi du Tribunal administratif de Paris, le Tribunal a statué sur la régularité d'un renvoi en prévention d'un conflit négatif, alors que le juge primitivement saisi du même litige n'avait pas rejeté la requête en raison d'une incompétence de l'ordre de juridiction auquel il appartenait mais plutôt d'une irrecevabilité tenant à ce qu'aucune action n'était ouverte en la matière.

#### ➤ Décision



*Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 34 et 35 du décret du 26 octobre 1849 modifié qu'en dehors du Conseil d'Etat statuant au contentieux et de la Cour de cassation, une juridiction ne peut saisir directement le Tribunal des conflits du soin de décider d'une question de compétence que si une juridiction de l'autre ordre a décliné la compétence de celui-ci relativement au même litige ;*

*Considérant que pour rejeter la demande de Mlle A qui contestait une décision de la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes qui lui avait accordé une remise gracieuse qu'elle estimait insuffisante de sa dette consistant en un trop perçu d'allocation logement, le tribunal des affaires de sécurité sociale des Alpes-Maritimes ne lui a pas opposé une incompétence des juridictions de l'ordre judiciaire mais une irrecevabilité de sa demande tirée de ce que la décision contestée échappait au contrôle du juge ; qu'aucune autre juridiction de l'ordre judiciaire n'a décliné sa compétence en la cause ; que, par suite, les conditions fixées par le décret du 26 octobre 1849 n'étant pas réunies, le tribunal administratif de Nice, saisi de la même contestation, n'a pu régulièrement saisir le Tribunal des conflits.*

➤ Commentaires

Le Tribunal s'est prononcée sur la régularité de sa saisine au regard des articles 34 et 35 du décret du 26 octobre 1849 modifié. En l'espèce, l'intéressée s'était vue opposer non une incompétence du juge judiciaire, mais une irrecevabilité de sa demande. Aucun déclinatoire de compétence n'a été déposé. Les conditions du renvoi en prévention de conflit négatif n'étaient pas réunies de sorte que le Tribunal des conflits n'avait pas été régulièrement saisi.

➤ Références

Jurisprudence :

Trib.confl., 11 octobre 1976, *Roussel c. ville de Fougères et Mutuelle générale française accidents*, Rec. p. 704.

Trib.confl., 12 juin 1978, *CGT-FO*, Rec. p. 926.

Trib.confl., 17 octobre 1988, *Bernades*, mentionné aux tables, p. 696.

Cass. Ass. plèn. , 23 janvier 1964, *CAF du Loir-et-Cher*, Bull. p. 3.

**3499 LOI DU 20 AVRIL 1932 / ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ ENTRE LES DÉCISIONS DE DEUX ORDRES DE JURIDICTION / INCOMPÉTENCE DU TRIBUNAL DES CONFLITS**

M. Stirn, rapporteur - M. Duplat, commissaire du gouvernement

Le Tribunal, statuant sur conflit négatif dans sa décision *Mme Guedon* (Tribunal des conflits, 26 juin 2006, publié au Recueil Lebon), s'est interrogé sur les conditions de sa saisine. Il existe auprès de chaque tribunal de grande instance une commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), juridiction civile statuant en premier et dernier ressort, chargée de fixer le montant des indemnités dues aux victimes de certaines infractions pénales. La commission déduit des sommes qu'elle alloue l'ensemble des prestations et indemnités que la victime a pu percevoir par ailleurs en

réparation de son préjudice. Ces sommes sont versées par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Dans notre affaire, la CIVI a calculé le montant dû à la victime d'une infraction en déduisant une indemnité allouée par le tribunal administratif, indemnité qui devait être ultérieurement réduite par la cour administrative d'appel. En résultait-il une contrariété conduisant à un déni de justice et permettant de saisir le Tribunal des Conflits sur le fondement de la loi du 20 avril 1932 ouvrant un recours devant lui contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentaient une contrariété aboutissant à un déni de justice ? Dans la négative, y avait-il lieu pour le Tribunal d'indiquer que la victime pouvait, dans une telle hypothèse, demander au fonds de garantie de lui verser un complément d'indemnité et, en cas de désaccord, saisir du litige la CIVI ?

➤ Décision:

*Considérant que la loi du 20 avril 1932 n'a pas eu pour effet de modifier les attributions du Tribunal des Conflits sur le règlement des questions de compétence, telles qu'elles étaient déterminées par les textes antérieurs, mais seulement de lui attribuer, en outre, la connaissance des litiges au fond dans les cas prévus limitativement par l'article 1er de cette loi ; que, d'après cet article, les décisions définitives rendues par les juridictions de l'ordre administratif et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant ces deux ordres de juridiction portant sur le même objet peuvent être déférées au Tribunal « lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice » ; qu'un tel déni de justice existe lorsqu'un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit par suite d'appréciations inconciliables entre elles portées par les juridictions de chaque ordre, soit sur des éléments de fait, soit en fonction d'affirmations juridiques contradictoires ;*

*Considérant qu'en déduisant, en l'espèce, du capital accordé à Mme A l'indemnité allouée par le tribunal administratif, la commission s'est bornée à faire application des règles fixées par l'article 706-9 du code de procédure pénale ; que, si la cour administrative d'appel de Paris a ultérieurement réduit le montant de cette indemnité, la commission, qui n'avait fait que tirer les conséquences du jugement du tribunal administratif, ne s'était elle-même prononcée ni sur l'étendue de la responsabilité incombant au centre hospitalier de Meaux ni sur le montant des sommes à mettre à la charge de cet établissement ; qu'ainsi l'arrêt de la cour administrative d'appel et la décision de la commission ne font apparaître ni appréciation inconciliables entre elles d'éléments de fait ni contradiction de raisonnement juridique ; que, dès lors, en l'absence de contrariété entre les décisions des deux ordres de juridiction, les conditions posées par la loi du 20 avril 1932 pour que le Tribunal des conflits connaisse du fond du litige ne sont pas remplies ; qu'il appartient, en vérité, à la victime, lorsque, comme dans la présente affaire, une décision juridictionnelle ultérieure réduit le montant d'une indemnité ou d'une prestation dont la commission d'indemnisation des victimes d'infraction avait, en application de l'article 706-9 du code de procédure pénale, tenu compte pour déterminer l'indemnité qu'elle lui a allouée, de saisir à nouveau cette commission afin que celle-ci lui assure, conformément aux prévisions de l'article 706-3 du code de procédure pénale, la réparation intégrale des dommages résultant des atteintes à sa personne.*

## ➤ Commentaires

Dans la décision *Ratinet*, du 14 février 2000, rendue sur le rapport du Président Genevois, le Tribunal des conflits relevait qu'un déni de justice apparaît " *lorsqu'un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit, par suite d'appréciations inconciliables entre elles portées par les juridictions de chaque ordre, soit sur des éléments de fait, soit en fonction d'affirmations juridiques contradictoires*". Les quelques rares hypothèses dans lesquelles le Tribunal a reconnu un déni de justice correspondent soit à des différences d'appréciation sur les faits, en particulier, comme dans l'affaire *Ratinet* sur la part respective des différentes causes à l'origine d'un dommage (Tribunal des conflits, 8 mai 1933, *Rosay*) ou sur la qualité de préposé de l'auteur du dommage (Tribunal des conflits, 17 février 1947, *Dame Claveyrolat*) – l'appréciation portée sur l'existence de telles différences est au demeurant rigoureuse (Tribunal des conflits, 2 juillet 1962, *Epoux Kirby c. Dame veuve Dussaix*) – soit à des raisonnements juridiques contradictoires, par exemple sur la détermination de la personne responsable d'une mesure d'épuration illégale prise à l'encontre d'un salarié de la RATP (Tribunal des conflits, 12 décembre 1955, *Thomasson*) ou sur le champ d'application de la loi du 5 avril 1937 relative à la responsabilité de l'Etat du fait des instituteurs (Tribunal des conflits, 2 juillet 1979, *CPAM de Béziers Saint-Pons c. ministre de l'éducation nationale*).

Dans notre affaire, aucune divergence de droit ou d'appréciation des faits n'apparaissait entre la CIVI et le juge administratif. La CIVI s'était bornée à une opération arithmétique consistant à retrancher de l'indemnité due par le fonds de garantie les sommes allouées par le juge administratif. La réduction de ces sommes en appel ne faisait pas apparaître de contrariété d'appréciation. Dans une telle situation, la voie de la loi du 20 avril 1932 n'était pas la procédure appropriée car ses conditions d'application n'étaient pas remplies pour que le Tribunal des conflits "*connaisse du fond du litige*". Il apparaissait indispensable d'indiquer à la victime la procédure à suivre lorsqu' "*une décision juridictionnelle ultérieure réduit le montant d'une indemnité ou d'une prestation dont la commission d'indemnisation des victimes d'infraction avait, en application de l'article 706-9 du code de procédure pénale, tenu compte pour déterminer l'indemnité qu'elle lui a allouée*". Il convenait "*de saisir à nouveau cette commission afin que celle-ci lui assure, conformément aux prévisions de l'article 706-3 du code de procédure pénale, la réparation intégrale des dommages résultant des atteintes à sa personne*". La formule permettait de fournir au justiciable une solution lui permettant d'obtenir une réparation équitable sans excéder la mission régulatrice d'ordre général qui est celle du Tribunal des conflits.

## ➤ Références

Jurisprudence :

Trib.conf., 8 mai 1933, *Sieur Rosay c. Ministre de la guerre et consorts Bornon*, Rec. p. 1236.

Trib.conf., 17 février 1947, *Dame Claveyrolat*, Rec. p. 500.

Trib.conf., 2 juillet 1962, *Epoux Kirby c. Dame veuve Dussaix*, Rec. p. 827.

Trib.conf., 12 décembre 1955, *Sieur Thomasson*, Rec. p. 626.

Trib.conf., 2 juillet 1979, *CPAM de Béziers Saint-Pons c. ministre de l'éducation nationale*, Rec. p. 570.

Trib.conf., 26 juin 2006, « Réparation et contrariété de jugement entraînant déni de justice », *AJDA* 2006, p. 2247.

## **Troisième partie**

### **Contribution**

## Contribution

**Brèves remarques à propos de la décision du 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France.**

**Continuité des contrats et changement d'identité des cocontractants**

**par Yves Gaudemet, Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)**

« Le tribunal des conflits, juge du fond », tel est le titre de la thèse de notre regretté collègue Daniel Bardonnet, publiée en 1959 dans la bibliothèque des thèses de droit public de la Librairie générale de droit et de jurisprudence. Il y exposait le régime spécial et somme toute fortuit de la loi du 20 avril 1932 confiant au Tribunal des conflits, statuant sans recours, le rejugement au fond des affaires ayant donné lieu à des jugements pourtant sur le même objet et présentant une contrariété conduisant à un déni de justice ; il y faisait apparaître aussi, lumineusement, que, en conséquence du principe qui veut que le fond suive la compétence, le Tribunal des conflits, juge des compétences, est aussi presque toujours – mais pas nécessairement – un juge du fond. Entendons-nous, le juge des conflits ne juge pas lui-même l'affaire au fond (sauf le système de la loi de 1932), mais il désigne le juge compétent et, ce faisant, le droit applicable au litige. C'est en cela – et avec, il est vrai, une certaine approximation de langage - qu'on peut le dire aussi juge du fond.

C'est sur ce terrain que l'on voudrait, en quelques mots, signaler, dans la riche livraison de l'année 2006 de décisions du Tribunal des conflits, la position prise sur le sort de contrats passés entre des parties dont l'une, en cours de contrat, change de nature par l'effet de la loi et, de personne publique qu'elle était, devient personne privée, ou réciproquement. On peut d'ailleurs s'étonner, compte tenu du nombre des opérations de « privatisations » intervenues ces dernières années, sous des formes variées, que la question ne se soit posée plus tôt, en tous les cas pas au contentieux, pas en forme de principe et pas devant le Tribunal des conflits.

I / Par une décision du 16 octobre 2006 *SA Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France* - décision qui apporte d'autre part une contribution importante au droit de l'arbitrage des personnes publiques<sup>2</sup> -, le Tribunal des conflits, ayant à apprécier, en termes de compétence contentieuse, les conséquences, sur un contrat conclu par la Caisse centrale de réassurance, de la transformation par la loi du 16 juillet 1992 de cet organisme, initialement établissement public industriel et commercial, en société, énonce le motif de principe que, « sauf dispositions législatives contraires, la nature juridique d'un contrat s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu ».

On le voit, c'est donc le critère organique qui est retenu, pris de la participation d'une personne publique à la conclusion du contrat comme première condition du caractère administratif de celui-ci ; que l'organisme contractant, de personne publique qu'il était soit par la suite transformé en société, soit, inversement, que l'entreprise privée soit reprise par une structure juridique publique, la « nature juridique » du contrat ne change pas.

---

<sup>2</sup> V. notamment, parmi les commentaires, RJE 2007, p. 30, concl. J.H. Stahl – RFDA 2007, p. 284, concl. J.H. Stahl, note B. Delaunay - J. Cl. Adm et coll. territoriales, 26 mars 2007, note B. Plessix – Contrats publics, n° 47, sept. 2005, observ. L. Richer.

La question se pose en termes identiques, même si elle n'a pas été soumise à ce jour sous cette forme au Tribunal des conflits - et elle appelle donc la même réponse - pour les marchés de travaux publics conclus par des entreprises publiques à forme d'établissement public transformées en sociétés (EDF, GDF, ADP, etc.), toutes entreprises ayant traditionnellement une importante activité de réalisation d'ouvrages et de construction. C'est dire son importance.

Or la question était largement nouvelle, on l'a dit, devant le Tribunal des conflits. Elle met en présence, sinon en opposition – et pour le dire sommairement –, d'un côté, le principe d'application immédiate des règles de procédure et de compétence juridictionnelle, de l'autre, dès lors que ce changement de l'ordre des compétences emporte modification du droit applicable, le principe de non application de la loi nouvelle aux contrats en cours et le respect de la volonté des cocontractants, telle qu'exprimée au moment de leur engagement.

Sans doute, pour les contentieux déjà engagés à la date de la transformation de l'organisme, doit prévaloir la cristallisation, dès l'introduction du recours, du droit applicable au litige. La jurisprudence tient fermement le principe selon lequel « le droit de former un recours contre une décision d'une juridiction est fixé définitivement au jour où cette décision est rendue, et les voies de recours selon lesquelles ce droit peut être exercé, ainsi que les délais qui sont impartis à cet effet aux intéressés sont, à la différence des formes dans lesquelles ce droit doit être introduit et jugé, des éléments constitutifs du droit dont s'agit » (CE 13 novembre 1959, *Secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement c/ Bacqué*, Rec. Lebon, p. 593 ; D. 1960, p. 352, concl. Heumann – 19 décembre 1980, *Revillod*, Rec. Lebon, p. 479 ; D. 1981, p. 398, concl. B. Genevois). De même, en matière fiscale, le droit de saisir une juridiction d'une demande relative à une imposition est fixé définitivement au jour de la notification de la décision administrative relative à cette imposition, et ce droit demeure régi pour son exercice par la loi en vigueur à la date de cette notification (CE 4 juin 1905, *Sté des grands bazars de la Méditerranée*, Rec. Lebon p. 346, s'agissant de la modification des règles applicables au contentieux correspondant).

Mais qu'en est-il pour des litiges et des contentieux apparus après le changement de nature de l'organisme en cause, et spécialement pour les litiges relatifs aux contrats auxquels celui-ci est partie ? L'arrêt du conseil d'Etat du 9 juillet 1965 *Sté des pêcheries de Kéroman* (Rec. Lebon, p. 418), généralement cité par les auteurs comme constituant un précédent, n'apportait en réalité aucun élément de réponse même implicite, ainsi que l'a relevé le commissaire du gouvernement Jacques Henri Stahl dans ses conclusions sur la décision du Tribunal des conflits *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des architectes de France*.

Il / C'est donc cette décision qui apporte une réponse de principe ; on en a déjà dit les termes : « la nature juridique d'un contrat s'apprécie à la date à laquelle il a été conclu », et cela « sauf disposition législative contraire ». Ce motif doit d'autant plus être considéré comme de principe qu'il n'était pas nécessaire, en l'espèce, à la solution adoptée ; le contrat en cause, dépourvu de clause exorbitante du droit commun et n'associant le cocontractant à aucune activité de service public, était de toute façon un contrat de droit privé, relevant du juge judiciaire, et ceci depuis sa

conclusion même si, à l'époque, la Caisse centrale de réassurance était un établissement public.

La solution de principe retenue par le Tribunal des conflits est donc voulue comme telle et les conclusions du commissaire du gouvernement ne laissent aucun doute à cet égard. A ce caractère de principe s'ajoute un intérêt pratique évident, eu égard au nombre des privatisations d'établissements publics industriels et commerciaux déjà acquises ou que les exigences du droit communautaire rendront vraisemblables, voire nécessaires.

On ne peut qu'approuver sans réserve l'analyse qui fait prévaloir la volonté des parties au moment de la conclusion du contrat et pour la formation de celui-ci, pour déterminer l'ordre juridique applicable à ce contrat. S'agissant notamment du contrat ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage pour un maître d'ouvrage public et donc relevant du régime général du marché de travaux publics, on n'admettrait pas que la transformation par la loi de ce maître d'ouvrage en personne privée modifie le régime du contrat, alors que la réalisation de l'ouvrage obéit toujours aux mêmes finalités d'intérêt général. Plus largement la transformation du cocontractant public en personne privée ne remet pas en cause, généralement, les finalités d'intérêt général poursuivies par celui-ci au titre de sa mission statutaire.

Il n'est pas indifférent de relever ici ce que ce débat de requalification peut présenter d'artificiel et directement lié à la conception française de la dualité de juridictions – d'où l'intervention du tribunal des conflits – et à l'absence d'unité du régime des contrats passés par les personnes publiques ; en cela il est proprement un débat franco-français. Au regard du droit communautaire des marchés, la personnalité publique ou privée de l'organisme s'efface derrière la notion de pouvoir ou d'entité adjudicateur ; et une entreprise publique « privatisée » (s'entendant ici comme dotée par la loi d'une personnalité privée) est soumise au même droit de la commande publique qu'avant cette privatisation.

S'ajoute à cela – et pour en revenir au droit français – qu'on trouve dans la loi, sinon un arbitrage clair qui commanderait la solution aujourd'hui retenue par le Tribunal des conflits, au moins une indication, une orientation qui va dans le sens de la continuité des contrats en cours et de la conservation de leur nature et du régime juridique qui s'attache à leur conclusion. La transformation d'établissements publics industriels et commerciaux en sociétés anonymes, par plusieurs lois récentes, s'est faite dans le respect du principe de continuité de la personnalité juridique de ces organismes ; cette continuité, avec les aménagements indispensables que chacune de ces lois comporte en considération des caractéristiques propres de chaque établissement public transformé en société, veut notamment que ces transformations soient « sans incidence sur les biens droits, obligations, contrats, conventions et autorisations en cours » ; c'est la formule encore utilisée par la loi du 20 avril 2005 qui fait d'Aéroports de Paris, jusqu'alors établissement public, une société anonyme. C'est aussi celle qu'on lit dans la loi du 16 juillet 1992 à propos de la Caisse centrale de réassurance.

J'entends bien que le maintien des contrats en cours et la conservation de leur nature initiale comme contrats administratifs sont choses différentes ; mais il n'est pas interdit de lire dans la formule de la loi un parti pris de sécurité juridique, pour les

parties à ces contrats, qui ne peut être vraiment satisfait que par le maintien, dans leurs rapports d'obligation, du régime contractuel initial.

A tous égards, la solution à laquelle la décision du Tribunal des conflits a donné la force d'un principe est la plus recommandable et au demeurant la seule praticable.

III / Toutefois il est permis de s'interroger sur la liaison obligée qu'elle établit entre le fond du droit et la compétence. En l'espèce, sans doute, et s'agissant d'un contrat qui, dès l'origine et bien qu'alors conclu avec un établissement public, présentait le caractère d'un contrat de droit privé, c'est tout naturellement que le Tribunal des conflits a retenu la compétence du juge judiciaire.

Mais on déduit de l'arrêt que la solution eût été différente en présence d'un contrat initialement conclu comme contrat de droit public ; le juge des conflits eût alors désigné le juge administratif comme compétent ; le juge administratif pourra être ainsi amené à connaître de contrats conclus par une personne publique, mais exécutés entre personnes privées ; et cela, le cas échéant, même en contradiction avec les textes qui déterminent les compétences respectives du juge administratif et du juge judiciaire en matière de contrats.

Une autre solution était concevable, que n'écarte pas la solution retenue en l'espèce par le juge des conflits à propos de la Caisse centrale de réassurance, mais que le motif de principe de l'arrêt semble bien condamner. Elle eût consisté à dissocier la compétence et le fond : le contrat, né et conclu contrat administratif, reste contrat administratif bien qu'exécuté entre personnes privées ; mais parce qu'il n'y a plus désormais de partie publique au contrat, c'est le juge judiciaire qui est compétent, à charge pour lui d'appliquer le droit et le régime juridique du contrat administratif.

Il est d'autres exemples où – en opposition avec ce qui était rappelé en commençant ces brèves observations – la compétence contentieuse n'emporte pas le fond du droit. On les connaît ; ils sont peu nombreux. Il n'eût peut-être pas été mal venu d'ajouter à la liste ce prolongement possible de la doctrine de l'arrêt *Caisse centrale de réassurance*, au moment où la jurisprudence judiciaire des contrats évolue et porte attention à certaines constructions du droit administratif des contrats, telle l'imprévision et une certaine mutabilité des contrats de longue durée. C'est en ce sens que, dans un avis antérieur à la décision du Tribunal des Conflits<sup>3</sup>, le Comité juridique de la Fédération des travaux publics s'était prononcé, à propos des marchés de travaux de Gaz de France et d'Electricité de France transformés par la loi en sociétés,

---

<sup>3</sup> Avis Comité juridique FNTP, février 2005, publié, en annexe à la décision ici commentée du Tribunal des conflits, dans la RJEP de 2007, p. 38.



## **Quatrième partie**

### **Conclusions des commissaires du gouvernement**

## **Conclusions des commissaires du gouvernement**

### **I. n° 3524, 26 juin 2006 - Rosset / Etat M. Stahl, commissaire du gouvernement**

1. M. Rosset, qui est médecin à Seignelay (Yonne) a été requis par le préfet à plusieurs reprises à la fin de l'année 2001 et au début de l'année 2002 pour effectuer des gardes ponctuelles certaines nuits et certaines fin de semaine, afin que soit assurée la continuité des soins d'urgence à la population en dépit du refus, alors manifesté par de nombreux médecins libéraux, de tenir ces gardes. Après avoir déféré aux décisions préfectorales, M. Rosset a saisi le tribunal d'instance d'Auxerre pour obtenir le paiement d'une indemnité pour ces réquisitions. Par un jugement du 24 février 2005, ce tribunal a décliné la compétence des juridictions judiciaires, en considérant que l'article 25 de l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services ne donnait compétence au juge judiciaire que pour connaître d'une action relative au montant de l'indemnité de réquisition et non pour connaître d'un recours mettant en cause le principe même d'une indemnisation. Ce jugement est devenu définitif.

M. Rosset a alors saisi le tribunal administratif de Dijon mais ce dernier, par un jugement du 9 février 2006, a relevé que la demande dont il était saisi était fondée sur l'ordonnance de 1959, a estimé que toutes les demandes d'indemnité fondées sur ce texte relevaient, en vertu de la loi, de la compétence des juridictions judiciaires et renvoyé, en conséquence, l'affaire au Tribunal des conflits pour prévenir le conflit négatif. La saisine de votre Tribunal est régulière et conforme aux prévisions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 ; vous devrez donc trancher en l'espèce la question de compétence, ce qui n'ira pas sans certaines difficultés tenant à la détermination du fondement juridique des mesures de réquisition ordonnées en l'espèce par le préfet de l'Yonne.

2. La *demande d'indemnité* que M. Rosset a successivement adressée au tribunal d'instance d'Auxerre puis au tribunal administratif de Dijon était, sans ambiguïté aucune, fondée sur les dispositions de l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services. L'article 25 de cette ordonnance dispose que la personne requise peut, en ce qui concerne le montant des indemnités prévues par l'ordonnance, intenter une action devant les juridictions civiles qui statuent dans les limites de leur taux de compétence. Cette disposition, comme d'autres dispositions législatives relatives à d'autres procédures de réquisition – par exemple l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877 alors en vigueur pour les réquisitions militaires – porte attribution spéciale de compétence au profit des juridictions judiciaires. La jurisprudence, de longue date, a interprété ces dispositions comme faisant relever de la compétence exclusive des juridictions judiciaires tous les contentieux se rapportant au montant ou au calcul de l'indemnité de réquisition (TC 17 novembre 1917, Bailly, p.736 ; TC 8 juillet 1944, Sté des raffineries Say, p.337 ; CE Sect 22 novembre 1946, Autier, p.279). La compétence judiciaire est entendue de façon extensive : au delà de la simple question du montant de l'indemnité, relèvent aussi des juridictions judiciaires la question de savoir qui est le débiteur ou le créancier de l'indemnité (TC 30 octobre 1947, Lauze, p.510) ou même celle de savoir si est légal un arrêté préfectoral réglementant le mode de fixation de certaines indemnités de réquisition (CE 18 juin 1947, Duc d'Albufera, 2<sup>ème</sup> esp., p.272).

Au vu des dispositions de l'article 25 de l'ordonnance de 1959 et de cette jurisprudence, nous ne pensons pas que l'on puisse approuver la solution du tribunal d'instance d'Auxerre qui a distingué la détermination du montant de l'indemnité de réquisition, relevant des juridictions judiciaires, du principe de cette indemnité, supposé relever des juridictions administratives. La demande présentée par M. Rosset tendait au versement d'une indemnité de réquisition et nous estimons que cette contestation, dans tous ses aspects, relèverait de la compétence des juridictions judiciaires en vertu de l'article 25 de l'ordonnance de 1959, si ces dispositions particulières étaient bien applicables au cas d'espèce.

3. Sur ce dernier point toutefois, nous éprouvons les plus grands doutes. Vous savez, en effet, que notre droit ne connaît pas une procédure unique de réquisition mais juxtapose diverses procédures reposant sur des fondements différents et comportant des règles de mise en œuvre différentes. Plusieurs de ces procédures sont aujourd'hui regroupées au code de la défense (les anciennes réquisitions militaires de la loi de 1877 ; les réquisitions de la loi de 1938 et de l'ordonnance de 1959) ; mais ce nouveau corpus, qui a été adopté postérieurement aux mesures de réquisitions décidées en l'espèce par le préfet de l'Yonne, n'a pas rassemblé toutes les procédures de réquisition.

Au cas d'espèce, il est vrai, comme l'a relevé le tribunal administratif, que M. Rosset a présenté formellement sa *demande d'indemnité* en se prévalant des dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1959 sur les réquisitions de biens et de services. Mais la coloration donnée par le requérant à sa demande ne suffit pas ; elle ne peut lier l'appréciation du juge quant au fondement juridique de la demande. C'est au juge qu'il appartient, en dernière analyse, d'identifier le cadre juridique applicable et d'en tirer toute conséquence pour procéder au règlement du litige. On ne peut donc, à notre avis, s'en tenir au constat effectué par le tribunal administratif, à savoir que la *demande* de M. Rosset était présentée sur le fondement de l'ordonnance de 1959, pour en déduire *ipso facto* la compétence judiciaire.

Il vous faudra donc, afin d'attribuer à un ordre de juridiction le règlement de ce litige indemnitaire, déterminer quel était le fondement juridique des mesures de réquisitions décidées par le préfet de l'Yonne à la fin 2001 et au début 2002. Il vous faudra vous déterminer au vu des différentes dispositions applicables à la date des décisions préfectorales, dispositions qui ont été diversement modifiées peu de temps après l'intervention de ces décisions. D'une part, nous l'avons dit, l'ordonnance de 1959 a été codifiée ultérieurement au code de la défense par une ordonnance du 20 décembre 2004, avec d'autres textes relatifs aux réquisitions ; d'autre part, est aussi intervenue postérieurement au litige la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui a modifié l'article L 2215-1 du code général des collectivités

territoriales et conforté le pouvoir de réquisition du préfet dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative ; enfin, sont encore intervenus postérieurement au litige l'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003 et le décret n°2003-880 du 15 septembre 2003 relatifs à l'organisation de la permanence des soins, qui ont modifié les conditions dans lesquelles les médecins sont appelés à effectuer des gardes. Ces différentes dispositions postérieures sont sans application en l'espèce et il vous faudra vous reporter à l'état du droit antérieur à leur entrée en vigueur pour déterminer le fondement juridique des réquisitions ordonnées en l'espèce par le préfet de l'Yonne.

Car c'est bien, croyons-nous, de l'identification de ce fondement juridique que dépend la solution en termes de compétence juridictionnelle. Il n'existe, en effet, pas de principe général imposant la compétence judiciaire pour connaître de l'indemnisation de réquisitions ; il existe seulement des textes spéciaux qui prévoient cette compétence. Il est vrai que les « grands » textes de réquisition comportent une telle attribution de compétence au bénéfice des juridictions judiciaires : ainsi pour les réquisitions militaires de la loi de 1877 ou, nous venons de le dire, pour les réquisitions civiles de la loi de 1938 complétée par l'ordonnance du 6 janvier 1959. Mais en l'absence, dans d'autre cas, de telles dispositions législatives, l'indemnisation des réquisitions ressortit à la compétence du juge administratif, conformément au principe qui veut que les litiges relatifs au règlement de dettes de l'Etat nées d'une opération de puissance publique relèvent du juge administratif (V. pour l'indemnisation de réquisitions faites aux Etats-Unis pendant la guerre incombant à l'Etat en vertu d'une convention internationale CE Sect 5 décembre 1962, Compagnie des hydrocarbures, p.562 ; CE Sect 27 avril 1956, Compagnie des produits chimiques et raffineries de Berre, p.173 ; V. pour des réquisitions faites au profit des troupes allemandes d'occupation CE 5 octobre 1960, Compagnie d'assurances générales, p.517 ; V. pour l'indemnisation de réquisitions faites par le maire sur le fondement de ses pouvoirs de police, notamment pour héberger des personnes sans abri ou en détresse CE Sect 15 février 1961, Werquin, p.118, RDP 1961.321 concl. Braibant ; CE 8 juillet 1970, Andry, p.470).

Il nous semble, à cet égard, que doit en tout état de cause être écartée du débat une des dispositions finales de l'ordonnance du 6 janvier 1959 relatives aux réquisitions de biens et de services. L'article 30 de cette ordonnance comportait un troisième alinéa indiquant que « les titres II à VII de la présente ordonnance [c'est-à-dire les dispositions relatives aux modalités d'indemnisation des réquisitions y compris l'attribution de compétence à l'autorité judiciaire] s'appliquent aux règlements de toutes les réquisitions de biens et de service ». A la lecture de cette disposition, on pouvait s'interroger sur le point de savoir si elle n'aurait pas eu pour objet d'unifier les règles d'indemnisation pour toutes les formes de réquisitions de biens et de services, qu'elles reposent sur l'ordonnance de 1959 ou sur d'autres textes. Nous ne pensons toutefois pas que cette disposition ait eu une portée aussi large : eu égard à son emplacement, il nous semble qu'elle n'a entendu viser que les diverses réquisitions de biens ou de services fondées sur les dispositions combinées de la loi de 1938 et de l'ordonnance de 1959, sans viser des procédures plus éloignées. C'est en tout cas ainsi qu'elle a été comprise à l'occasion de la codification, en 2004, de ces textes au code de la défense : l'article 30 a été purement et simplement abrogé par l'ordonnance de codification, sans être repris dans le code, marquant par là que son maintien était inutile dès lors qu'étaient rassemblés dans un même texte les procédures de réquisition de la loi de 1938 et des ordonnances de 1959. En tout état de cause, cette abrogation a fait disparaître ces dispositions, qui ne sont plus en vigueur et sont insusceptibles de fonder aujourd'hui la compétence des juridictions judiciaires.

**4.** Au cas présent, nous ne pensons pas que les dispositions de l'ordonnance de 1959 aient servi de fondement aux mesures de réquisition décidées par le préfet de l'Yonne. Notre conviction prend appui à la fois sur l'examen des décisions administratives de réquisition prises à l'égard de M. Rosset et sur l'analyse du cadre juridique applicable aux réquisitions de l'ordonnance de 1959.

Il nous paraît, d'abord, significatif d'observer qu'aucune des décisions de réquisition figurant au dossier ne cite, dans ses visas, les textes de la loi de 1938 ou de l'ordonnance de 1959 sur les réquisitions pour les besoins du pays, ni ne comporte, dans ses motifs, l'énoncé de considérations en lien avec l'application de ces textes. Les arrêtés de réquisition se fondent explicitement sur des dispositions du code de la santé publique, sur les textes de la décentralisation relatifs aux pouvoirs des préfets et sur l'article 77 du code de déontologie

médicale qui prévoit qu'il est « du devoir du médecin de participer à la permanence des soins ». Les motifs des arrêtés de réquisitions font simplement référence à l'urgence et n'envisagent aucunement les « besoins du pays » visés par l'ordonnance de 1959.

Ces différents éléments nous paraissent indiquer que le préfet n'a pas entendu se placer sous l'empire des textes de 1938 et 1959, mais sur un autre fondement tiré de ses pouvoirs de police administrative. Nous accordons, à cet égard, une importance particulière au visa de l'article L 4163-7 du code de la santé publique qui institue une sanction pénale à l'égard des médecins qui ne défèrent pas aux réquisitions de l'autorité publique : un tel visa serait incongru si la mesure de réquisition avait été envisagée sur le fondement de l'ordonnance de 1959, dans la mesure où seraient alors applicables de plein droit les sanctions pénales énoncées à l'article 31 de la loi du 11 juillet 1938. La référence à ces sanctions pénales particulières énoncées au code de la santé publique nous semble constituer une indication particulièrement solide de ce que le préfet n'a pas entendu se placer sous l'empire de l'ordonnance de 1959 complétant la loi de 1938.

Cette lecture des décisions préfectorales figurant au dossier nous paraît, en outre, corroborée par l'analyse du cadre juridique applicable aux diverses procédures de réquisition. Autrement dit, nous ne pensons pas que ce soit par hasard que le préfet n'a pas revendiqué la mise en œuvre de la loi de 1938 et de l'ordonnance de 1959. Pour vous en convaincre, nous croyons nécessaire de vous inviter à pénétrer maintenant le maquis peu déchiffrable des textes applicables à ces réquisitions, en l'état qui était le leur à la date du litige.

5. La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation pour le temps de la guerre a ouvert, par son titre II, des possibilités de réquisitions qui ont été mises en œuvre avant la guerre et pendant la durée du conflit. Ces dispositions ont été expressément maintenues en vigueur après-guerre, d'abord par des lois annuelles intervenues entre 1946 et 1949 (V. les lois du 10 mai 1946, n°47-344 du 28 février 1947, n°48-341 du 28 février 1948 ou n°49-266 du 26 février 1949) puis, sans limitation de durée, par la loi n°50-244 du 28 février 1950. Ses dispositions ont ensuite été modifiées, reprises et complétées par l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services. Comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de cette ordonnance, les réquisitions ordonnées sur ce fondement doivent rendre possible la « fourniture des prestations de biens et de services nécessaires pour assurer les besoins du pays ».

On peut observer qu'aucune disposition de l'ordonnance du 6 janvier 1959, non plus que de celle, prise le lendemain, n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense n'ont abrogé la loi du 28 février 1950 qui avait prorogé *sine die* l'application des dispositions de la loi de 1938. La loi de 1950 ne sera abrogée que

bien plus tard, de même que la loi de 1938, par l'ordonnance du 20 décembre 2004 relative au code de la défense. Pour bien marquer la survie du régime des réquisitions pour les besoins du pays au delà des cas prévus par l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur l'organisation de la défense (à savoir le cas de la « mobilisation générale », celui de la « mise en garde », ou celui de certaines menaces extérieures particulières), cette ordonnance du 7 janvier comportait un article 45 indiquant qu' « indépendamment des cas prévus aux articles 2 à 6 de la présente ordonnance, le Gouvernement continue de disposer des pouvoirs qui lui sont conférés » par la loi de 1950 en ce qui concerne l'application de la loi de 1938 complétée par l'ordonnance du 6 janvier 1959. Cet article 45 a été codifié au code de la défense ; il est toujours en vigueur et figure aujourd'hui à l'article L 2211-2 de ce code.

On doit, à notre avis, comprendre du rapprochement de ces différents textes que coexistaient – et continuent de coexister sous l'empire du code de la défense – deux cas de réquisitions, ayant tous deux pour assise la loi de 1938 complétée par l'ordonnance du 6 janvier 1959 : en premier lieu, des réquisitions centrées sur des préoccupations de défense nationale, régies par les articles 2 à 6 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui en ouvrent la possibilité en cas de mobilisation générale, de mise en garde ou, selon l'article 6, « en cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population » ; en second lieu, par l'effet de l'article 45 de l'ordonnance du 7 janvier aujourd'hui codifié de façon permanente au code de la défense, est demeurée ouverte une possibilité de réquisitions à connotation plus civiles, « pour les besoins du pays », mises à la disposition des autorités ministérielles et administratives énumérées par le décret d'application n°62-367 du 26 mars 1962.

Ces deux hypothèses, reposant sur des dispositions différentes de l'ordonnance du 7 janvier 1959 (articles 2 à 6 dans un cas, article 45 dans l'autre), pourraient donner l'impression que deux procédures distinctes ont été conservées, agrémentées de règles procédurales différentes. Mais, au moins sur un point important, la différence n'est qu'apparente. En termes procéduraux, l'article 6 de l'ordonnance de 1959 prévoit



l'intervention préalable de décrets en conseil des ministres pour ouvrir aux autorités gouvernementales et administratives le droit de réquisition. A première vue, cette formalité préalable du décret en conseil des ministres ne paraît exigée directement ni par la loi de 1938, ni par la loi de 1950, ni par les ordonnances de 1959 ; mais elle existe tout de même, imposée par l'article 2 du décret du 28 novembre 1938 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 : ces dispositions, qui sont toujours en vigueur, prévoient que le droit de réquisition de la loi de 1938 « est ouvert par décret pris en conseil des ministres ». Ainsi, les réquisitions fondées sur les dispositions combinées de la loi de 1938 et de l'ordonnance de 1959 nous paraissent toujours devoir avoir fait l'objet d'une intervention préalable du Gouvernement agissant en conseil des ministres, reconnaissant en quelque sorte la gravité de la situation et autorisant le recours à ces mesures extraordinaires (V. en ce sens la présentation de l'état du droit faite par René Chapus, Droit administratif général T.II n°841-2° ; Y. Gaudemet, Droit administratif des biens T. II n°746 ; P. Cassia RFDA 2004.311). C'est pourquoi des décrets en conseil des ministres sont intervenus, au cours de la période récente, pour réquisitionner par exemple les services d'entreprise de transport pour les besoins de la guerre du Golfe en 1991 ou, plus récemment, pour rapatrier des ressortissants français depuis la Côte d'Ivoire.

En l'espèce, aucun décret en conseil des ministres n'est intervenu, ce qui constitue à nos yeux un argument décisif pour écarter l'idée que les arrêtés préfectoraux auraient pu être pris sur le fondement de la loi de 1938 et de l'ordonnance de 1959.

Nous ajouterons, au delà de cet élément à lui seul décisif, que l'on pourrait hésiter à juger que les réquisitions décidées en l'espèce par le préfet de l'Yonne pouvaient légitimement se réclamer des pouvoirs de réquisition confiés au Gouvernement « pour les besoins du pays ». Il ne tombe pas sous le sens de considérer, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, que les « besoins de la Nation » exigeaient absolument que M. Rosset assurât quelques gardes de nuit ou de fin de semaine dans cinq communes du département de l'Yonne. Il nous semble que la jurisprudence, au fur et à mesure que

s'estompaient les séquelles – et les souvenirs – de la période de la guerre et de celle de la reconstruction, a durci ses exigences pour accepter que les besoins du pays puissent justifier des mesures de réquisition : dans l'immédiat après-guerre, de nombreuses décisions jurisprudentielles ont admis la légitimité de réquisitions en reconnaissant qu'elles répondaient aux besoins du pays, notamment des réquisitions d'immeubles destinés à abriter des services publics qui ne disposaient plus de locaux adaptés en raison des destructions (V. par exemple pour installer une sous-préfecture CE 7 mars 1947, Consorts Promsy, aux tables ; une perception, CE 10 février 1943, Mochet, p.38 ; un lycée CE 9 janvier 1956, Latour, p.9 ; des terrains à usage de cimetière 10 décembre 1948, Pérès, p.469). Même si l'impact des mesures de réquisition demeurait local, il s'agissait alors d'assurer le fonctionnement des services publics dans un pays durement affecté. Par la suite, après que l'équipement du pays eut retrouvé un niveau satisfaisant, la jurisprudence a haussé ses exigences et a manifesté que les troubles apportés localement au fonctionnement de certains services publics ne correspondaient plus à l'idée que l'on se faisait des « besoins du pays » (V. dans le sens de l'illégalité du décret en conseil des ministre prévoyant la réquisition de personnels grévistes dans les transports de Marseille CE 24 février 1961, Isnardon, p.150). Il nous paraîtrait ainsi quelque peu outré de considérer que les gardes imposées à M. Rosset, en 2001 et 2002 pour cinq communes de l'Yonne, relèveraient de la notion des besoins du pays au sens des dispositions de l'ordonnance de 1959, même s'il apparaît que le refus de participer spontanément au tour de garde n'était pas le fait du seul M. Rosset et qu'il avait pris, à cette époque, un tour quelque peu général exprimant les revendications de nombreux médecins libéraux.

Ces deux séries de motifs nous conduisent à penser que les mesures de réquisition décidées en l'espèce par le préfet de l'Yonne ne pouvaient avoir pour fondement les dispositions de l'ordonnance de 1959. Et de fait, comme nous l'avons dit, il nous semble que l'examen des décisions prises montre que le préfet n'a pas entendu se placer dans ce cadre juridique.

6. Le cadre différent, dans lequel le préfet nous paraît s'être inscrit, est celui des réquisitions dites de police, dont la jurisprudence a reconnu depuis longtemps l'existence et la légitimité à titre de corollaire des pouvoirs de police administrative. Tant la Cour de cassation que le Conseil d'Etat ont admis que l'autorité de police pouvait être conduite, en cas d'urgence, à requérir les personnes, les services ou les biens nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de l'ordre public, en se prononçant à propos de réquisitions décidées par le maire sur le fondement de ses pouvoirs de police municipale (Cass civ. 2 juin 1874, Ville de Sens ; CE 5 juillet 1919, Bourlier, p.599 ; CE 21 novembre 1923, Absalon, p.742 ; CE Sect 16 décembre 1938, Fichot, p.944 ; CE 2 décembre 1949, Sté des transports automobiles de Villeneuve sur Lot, p.526 ; V. aussi, écartant la voie de fait pour de telles réquisitions, TC 23 mars 1950, Consorts Martin Rouilhas, p.656).

Même si ce point a parfois été discuté, nous ne voyons pas pourquoi il en irait différemment à propos de l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police. Il n'apparaît pas, en effet, que le pouvoir de police municipale présenterait des particularités qui le distingueraient, dans son principe et ses modalités de mise en œuvre, des pouvoirs de police administrative confiés à d'autres autorités, en particulier le préfet qui, notamment, tient de l'article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales le pouvoir de prendre les mesures relatives à l'ordre public, à la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une seule commune (V. en ce sens D. Maillard Desgrées du Loû, AJDA 1999 n°spécial p.32 ; P. Cassia, RFDA 2004.311). Les hypothèses de mise en œuvre d'un tel pouvoir sont néanmoins rares et c'est sans doute pourquoi on en trouve peu d'illustrations en jurisprudence (V. toutefois, admettant le principe d'une telle réquisition, CAA Bordeaux 27 juin 2002, Commune de Manses, n°00BX02614).

Cette conception de la réquisition, corollaire naturel des pouvoirs de police si les nécessités de l'ordre public le requièrent, a été spectaculairement confirmée par le Conseil constitutionnel en 2003, lorsqu'il a jugé conformes à la Constitution des dispositions nouvelles – sans application aux arrêtés de réquisition de la présente

affaire qui ont été pris avant leur entrée en vigueur –, insérées à l'article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui ont confié très explicitement au préfet le pouvoir de requérir des biens, des services ou des personnes dans le cadre de ses pouvoirs de police (V. pour un cas de mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs CE 9 décembre 2003, Mme Aguillon, RFDA.2004.306 concl. Stahl, note Cassia). Ces dispositions législatives nouvelles ont, d'ailleurs, déterminé des modalités d'exécution de ces mesures de réquisitions qui diffèrent des règles instituées par l'ordonnance de 1959 ; elles ont aussi prévu l'intervention du juge administratif, et non du juge judiciaire, pour ce qui concerne leur mise en œuvre.

Le Conseil constitutionnel, par sa décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003, a jugé que ces dispositions tendaient à « préciser et à compléter les pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition ». Il résulte de ces motifs qu'avant même l'intervention de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, le préfet disposait, en cas d'urgence et si les nécessités de l'ordre public le justifiait, d'un pouvoir de réquisition découlant de l'article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales. Nous croyons, pour notre part, même si les mesures ne visent pas explicitement l'article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales, que tel a été le fondement véritable des mesures de réquisition prises par le préfet de l'Yonne dans la présente espèce, de façon à garantir la continuité des soins – et partant la sécurité et la salubrité publiques – sur le territoire de plusieurs communes du département, compte tenu de la situation d'urgence créée par le refus d'assurer les gardes de nuit et de fin de semaine. A cet égard, on peut relever que les motifs des arrêtés de réquisition mentionnent expressément l'urgence et le besoin d'assurer la continuité des soins à la population.

Nous croyons ainsi, au terme de cette analyse, que c'est la juridiction administrative qui est compétente, au cas d'espèce, pour connaître de la demande d'indemnité de M. Rosset, parce que nous estimons que le fondement juridique des mesures de réquisitions qui ont été prises à son endroit résidait dans les pouvoirs de

police administrative que le préfet tient de l'article L 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, par ces motifs, nous concluons à ce que la juridiction administrative soit déclarée compétente, à ce que le jugement du tribunal administratif de Dijon soit déclaré non avenu et au renvoi de la procédure devant ce tribunal.

**II. n° 3570, 20 novembre 2006, Préfet du Gard c/ tribunal de commerce d'Alès**  
**M. Chauvaux, commissaire du gouvernement**

L'article 11 de loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, qui est aujourd'hui repris à l'article L. 122-1 du code du sport, a fait obligation à toute association sportive affiliée à une fédération sportive de constituer une société commerciale si les recettes qu'elle tire de l'organisation de manifestations payantes et les rémunérations qu'elle verse à des sportifs professionnels excèdent certains seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Dans sa rédaction initiale, l'article 11 prévoyait la création d'une société anonyme soumise soit au régime de la société à objet sportif, soit à celui de la société d'économie mixte sportive locale. Le texte a été modifié par une loi du 28 décembre 1999 qui a institué d'autres formes sociales, notamment la société anonyme à objet sportif. Cette loi a exclu pour l'avenir la création de sociétés d'économie mixte sportives mais elle a permis le maintien de celles qui existaient à la date de son entrée en vigueur.

Le litige qui donne lieu à votre saisine concerne une société d'économie mixte créée en 1993 pour gérer le club de football professionnel de l'association « Olympique d'Alès en Cévennes ». La commune d'Alès détenait une partie du capital de cette société. Elle n'était pas représentée au sein du directoire mais occupait, semble-t-il, tous les sièges au sein du conseil de surveillance qui était présidé par le maire.

Lourdement déficitaire, la société a été placée en redressement judiciaire le 1<sup>er</sup> avril 2003. Le 3 juin suivant, le tribunal de commerce d'Alès a ordonné sa liquidation. Confiées à Me Marc André, les opérations de liquidation ont révélé un passif de près de 1 400 000 €, qui était loin d'être couvert par des actifs de faible valeur. Le liquidateur a alors assigné les membres du directoire et la commune devant le tribunal de commerce, en demandant à cette juridiction de condamner les défendeurs à combler le passif. Nous croyons que cette action a été engagée au nom et dans l'intérêt collectif des créanciers, par application des dispositions combinées des articles L. 641-4, 3<sup>e</sup> alinéa et L. 622-20 du code de commerce.

La responsabilité des membres du directoire a été recherchée dans le cadre de l'action pour insuffisance d'actif prévue par l'article L. 624-3 du même code, au titre de fautes de gestion commises par les intéressés dans l'exercice de leurs fonctions de dirigeants de droit de la société.

Ayant seulement siégé au sein du conseil de surveillance, la commune n'avait pas la qualité de dirigeant de droit. Le liquidateur a cependant soutenu qu'elle assumait en fait la direction de la société et il a fondé son action sur le même article L. 624-3 qui vise également les dirigeants de fait. Subsidiairement, Me André a invoqué des fautes commises dans l'accomplissement des missions dévolues aux membres du conseil de surveillance et il a demandé que la commune soit condamnée à ce titre sur le fondement de l'article 1382 du code civil.

Estimant que les conclusions dirigées contre la commune échappaient à la compétence de la juridiction judiciaire, le préfet du Gard a présenté un déclinatoire de compétence que le tribunal de commerce a rejeté le 29 novembre 2005. Le 22 décembre, le préfet a pris un arrêté de conflit. Cet arrêté est motivé et conformément aux prescriptions de l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 il a été déposé au greffe du tribunal de commerce dans les quinze jours de la transmission au préfet des pièces mentionnées à l'article 7. Le conflit a donc été régulièrement élevé.

\*

L'affaire dont nous venons d'exposer les éléments procéduraux vous saisit à nouveau de la question de savoir dans quelles limites l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif peut être mise en œuvre à l'encontre d'une collectivité publique ayant assumé la direction d'une personne morale de droit privé faisant l'objet d'une procédure collective.

L'article L. 624-3 du code de commerce, qui est devenu l'article L. 651-2 depuis une loi du 26 juillet 2005, prévoit que lorsque la résolution d'un plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut décider que les dettes de cette personne seront supportées, en tout ou en partie, par les dirigeants de droit ou de fait ou par certains d'entre eux. La condamnation peut être prononcée si une faute de gestion a contribué à l'insuffisance d'actif.

Ce dispositif trouve son origine dans l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et la banqueroute. Il avait été repris, avant la codification, à l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises. L'action pour insuffisance d'actif s'analyse comme une action en responsabilité civile organisée par un texte spécial.

La question de savoir si la responsabilité d'une personne publique peut être recherchée devant le tribunal de commerce sur le fondement de ces dispositions vous a été posée pour la première fois en 1984. Vous avez répondu affirmativement dans un arrêt rendu aux conclusions conformes du président Labetoulle (TC 2 juillet 1984, Commissaire de la République du Loiret c/ TGI d'Orléans, Leb. p. 449, JCP 1984 II n°20306, concl. D. Labetoulle, note E. Alfandari). Dans cette affaire, l'action pour insuffisance d'actif était dirigée contre des communes représentées au sein du conseil d'administration d'une association de restauration immobilière. Constatant que cette action avait pour objet de déterminer si les administrateurs désignés par les communes avaient apporté à la gestion des activités sociales la diligence nécessaire, vous avez considéré qu'elle relevait par nature de la compétence des juridictions judiciaires.

Comme le commissaire du gouvernement l'avait souligné, l'affaire de 1984 présentait seulement à juger le cas d'une collectivité publique poursuivie en qualité de dirigeant de droit. Cinq ans plus tard, vous avez dû déterminer si le tribunal de commerce était compétent pour connaître d'une action dirigée contre l'Etat et fondée sur la responsabilité que ce dernier aurait encourue en assumant, à travers des plans de sauvetage successifs, le rôle de dirigeant de fait de la société Manufrance. Vous avez estimé qu'une telle action échappait à la compétence judiciaire car elle supposait une appréciation d'un comportement de la puissance publique qui s'était exercé hors d'un cadre juridique de droit privé (23 mai 1989, Préfet de la Loire c/ tribunal de commerce de Saint-Etienne, Leb. p. 291, D. 1989 p. 367, concl. F. Flipo, note P. Amselek et F. Derrida).

Le rapprochement de ces deux arrêts faisait apparaître un critère simple, la compétence dépendant du point de savoir si la collectivité est poursuivie en qualité de dirigeant de droit ou de dirigeant de fait. Les choses se sont compliquées en 1999 lorsque vous avez dû déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une action dirigée contre un département à l'occasion de la liquidation d'une association ayant pour objet de favoriser le développement économique local. Dans cette affaire, un tribunal de grande instance et un tribunal administratif avaient porté des appréciations divergentes sur le point de savoir si la collectivité était un dirigeant de droit ou un dirigeant de fait, ce qui avait fait naître un conflit négatif. Vous émancipant de la logique de vos précédentes décisions, vous avez attribué le litige à la juridiction administrative au motif que l'association était investie d'une mission d'intérêt général à caractère administratif (TC 15 novembre 1999, Comité d'expansion de la Dordogne, Leb. p. 479, AJDA 1999 p. 992, chron. M. Guyomar et P. Fombeur).



Pour justifier cette solution, l'arrêt rappelle que la responsabilité encourue par les personnes publiques en raison de dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public. Vous avez estimé que le législateur n'a pas entendu déroger à cette règle lorsqu'il a créé la procédure pour insuffisance d'actif. Votre décision a ainsi posé un second critère, tiré du caractère du service public en cause, pour résoudre la question de compétence. La présente affaire vous conduira à préciser la portée de ce critère et, surtout, à dire s'il doit être combiné avec celui, relatif à la qualité de dirigeant de droit ou de dirigeant de fait, que vous aviez dégagé en 1989.

\*

L'arrêté de conflit du préfet du Gard repose essentiellement sur l'affirmation que la société d'économie mixte « Olympique d'Alès en Cévennes » gère un service public administratif.

Le préfet fait valoir que la société contribue à la promotion des activités physiques et sportives et qu'elle a bénéficié de subventions importantes, s'élevant à près de 1 800 000 € sur la période 1999-2003. La commune d'Alès a produit des observations dans le même sens. Le ministre de l'intérieur, pour sa part, s'est désolidarisé du préfet en indiquant qu'à ses yeux la SEM avait des activités de nature commerciale.

a) Avant d'appliquer au cas d'espèce le critère de la nature du service, il convient de se poser, un instant de raison, la question de son maintien.

S'il y a place pour une interrogation sur ce point, c'est parce que la chambre commerciale de la Cour de cassation semble s'être écartée du dernier état de votre jurisprudence dans un arrêt Albenque du 8 janvier 2002 (Bull. civ. IV n°7, Rev. des stés 2003, p. 308, note F.-X. Lucas ; v. G. Clamour, « Société d'économie mixte et procédure collective : la situation des dirigeants personnes morales de droit public », AJDA 2002 p. 808). L'affaire concernait la liquidation d'une société d'économie mixte ayant pour objet l'aménagement urbain. Sans s'interroger sur la nature du service – qui semblait revêtir un caractère administratif – la chambre commerciale a jugé que l'action engagée contre une commune sur le fondement de l'article L. 624-3 du code de commerce à raison de la faute que la collectivité publique aurait commise dans la gestion de la société mettait en cause des rapports de droit privé et relevait par suite de la compétence judiciaire.

Certains commentateurs ont estimé que cette décision était compatible avec celle que vous avez rendue en 1999 (v. en ce sens la note précitée du professeur Lucas). Il nous semble pour notre part difficile d'échapper à la conclusion qu'elle revient à la logique de votre arrêt de 1984, qui avait retenu la compétence judiciaire dans une affaire relative à un service public administratif.

Nous ne vous proposerons pas de procéder aujourd'hui à un nouveau revirement. La jurisprudence Comité d'expansion de la Dordogne possède de solides fondements théoriques et elle n'a pas conduit à restreindre la responsabilité des collectivités publiques lorsqu'une structure privée gérant un service public administratif fait l'objet d'une liquidation judiciaire. La juridiction administrative apprécie cette responsabilité non sur le fondement de l'article L. 624-3 du code de commerce mais au regard du droit commun de la responsabilité des personnes publiques. Ce cadre juridique est efficace puisque le département de la Dordogne a été condamné à combler intégralement le passif de son comité d'expansion (v. CE 5 décembre 2005, Département de la Dordogne, n°259748, à paraître au recueil ; F. Brenet, « Un département est responsable des fautes simples commises dans la gestion d'une association transparente », AJDA 2006, p. 656).

Nous vous inviterons donc à maintenir le critère de la nature du service. A notre sens, ce critère ne concerne pas les objectifs poursuivis par la collectivité publique dont la responsabilité est recherchée. C'est sur la nature du service qui était confié à la personne morale de droit privé faisant l'objet de la procédure collective qu'il convient de s'interroger. Si cette personne gérât un service public administratif, la responsabilité de la collectivité publique ne peut être recherchée que devant la juridiction administrative, selon les règles du droit public. Si elle gérât un service public industriel ou commercial – et, *a fortiori*, si elle n'était investie d'aucune mission de service public –, la collectivité peut être atraite devant le tribunal de commerce dans le cadre d'une action pour insuffisance d'actif – sous réserve du maintien éventuel, dans ce cas, du critère relatif à sa qualité de dirigeant de droit ou de dirigeant de fait, point sur lequel nous reviendrons dans un instant.

b) Dans la présente espèce, nous ne pensons pas que la société « Olympique d'Alès en Cévennes » gérât un service public administratif.

Comme nous l'avons dit, l'article 11 de la loi du 16 juillet 1984 a imposé la constitution d'une société commerciale lorsqu'une association sportive organise des manifestations payantes et emploie des sportifs professionnels et que les recettes perçues et les rémunérations versées excèdent certains seuils. L'objet de la société est

– nous citons le texte – « la gestion de ces activités », c'est-à-dire des activités donnant lieu à l'encaissement de recettes et au versement de salaires.

Constituée en application de ces dispositions, la société d'économie mixte qui nous occupe avait l'objet statutaire suivant : « gestion et animation des activités sportives relatives à la pratique du football, donnant lieu à l'organisation de manifestations sportives et au versement de rémunérations ».

En vertu tant de la loi que des statuts la société avait donc pour mission de gérer la partie des activités de l'association qui relevait du sport professionnel et revêtait un caractère commercial. La raison d'être des sociétés sportives est d'isoler ces activités afin de permettre une gestion économique transparente et rationnelle. La formule imposée par la loi est celle de la société commerciale. Et le financement du club professionnel doit normalement être assuré par les recettes procurées par les entrées payantes, la publicité et le cas échéant les droits de retransmission. Certes, des subventions peuvent s'avérer nécessaires pour assurer l'équilibre et elles prennent une place croissante si la santé économique du club se détériore, comme cela fut le cas en l'espèce à partir de 2000. Il reste que l'activité est fondamentalement commerciale eu égard à l'objet même de la société, à ses règles de fonctionnement et aux conditions normales de son financement.

Cet ensemble d'éléments conduit selon nous à écarter la qualification de service public administratif. Il y a même place pour une interrogation sur le point de savoir si la société gère un service public industriel ou commercial. L'existence d'un service public suppose un rattachement direct ou indirect à une collectivité publique et un but d'intérêt public. Dans l'hypothèse où la commune assurerait, en droit ou en fait, la direction de la société, il serait difficile de nier que la première condition est remplie. Par ailleurs, le club professionnel contribue sans doute au développement de la pratique locale du sport et au rayonnement de la ville si bien qu'on peut considérer que son existence satisfait un intérêt général. En tout état de cause, il n'est pas indispensable que vous preniez parti sur l'existence d'un service public industriel ou commercial pour appliquer le critère de la nature du service. Il vous suffit de juger que la société ne gère pas un service public administratif.

\*

Nous devons à présent nous interroger sur le critère relatif à la qualité de dirigeant de droit ou de dirigeant de fait de la collectivité publique, qui pose une question plus délicate.

En excluant la compétence judiciaire dans le cas où la personne morale de droit privé gèrait un service public administratif, vous n'avez pas nécessairement renoncé à appliquer dans l'hypothèse inverse le critère des fonctions exercées par la collectivité. La 1<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation juge que pour se prononcer sur leur compétence les juges du fond doivent prendre parti à la fois sur la nature du service géré par la structure privée et sur le point de savoir si la collectivité publique est poursuivie comme dirigeant de droit ou comme dirigeant de fait (Civ. 1<sup>e</sup> 11 février 2003, Bull. civ. I n°44 ; 8 février 2005, Bull. civ. I n°77). On peut considérer que cette approche, qui combine la solution dégagée en 1989 avec celle qui a été retenue en 1999, reflète l'état actuel de votre jurisprudence. Elle revient à ne donner compétence au tribunal de commerce que si la responsabilité de la collectivité publique est recherchée en qualité de dirigeant de droit d'un service industriel ou commercial.

Les commentateurs de l'arrêt Comité d'expansion de la Dordogne à l'Actualité juridique - droit administratif appelaient cependant de leurs vœux une simplification consistant à faire de la nature du service le seul critère de la compétence juridictionnelle (M. Guyomar et P. Fombeur, chronique précitée). La présente affaire vous fournit l'occasion de prendre position sur ce point. En effet, comme nous l'avons dit, la commune d'Alès, qui siégeait au comité de surveillance mais non au directoire de la SEM, n'avait pas la qualité de dirigeant de droit. Pour rechercher sa responsabilité au titre de l'article L. 623-4 du code de commerce, le liquidateur a soutenu qu'elle avait assumé en fait la direction de la société et qu'elle avait commis une faute de gestion en poursuivant une exploitation déficitaire.

La distinction opérée selon que la collectivité publique poursuivie était dirigeante de droit ou dirigeante de fait répondait au souci d'éviter qu'à la faveur d'une interprétation extensive de la notion de dirigeant de fait les tribunaux de commerce ne se fassent juges des interventions de la puissance publique visant à soutenir des entreprises en difficulté.

La mise en œuvre de cette distinction ne va pas sans soulever des difficultés. Dans l'affaire de 1999, le juge judiciaire s'était estimé incompétent au motif que le département de la Dordogne était un dirigeant de fait du comité d'expansion économique et le juge administratif avait à son tour décliné sa compétence en estimant qu'il s'agissait d'un dirigeant de droit.

Surtout, le principe même de la distinction a été contesté de manière convaincante au regard du texte applicable. Les dispositions du code de commerce

relatives à l'action pour insuffisance d'actif prévoient en effet que cette action peut être exercée contre les dirigeants de droit ou de fait, dès lors qu'ils ont commis une faute de gestion. Envisageant, dans ses conclusions sur l'affaire de 1984, de distinguer les deux catégories du point de vue de la compétence juridictionnelle, le président Labetoulle relevait que cette solution paraissait se heurter à la lettre de l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967 alors en vigueur, qui assimilait, comme le texte actuel, les dirigeants de droit et de fait. Et dans la note très critique qu'ils ont consacrée à l'arrêt de 1984 qui a opéré la distinction, les professeurs Amselek et Derrida estimaient que l'assimilation effectuée par le texte entre les deux catégories commandait d'étendre aux dirigeants de fait ce qui était décidé pour les dirigeants de droit.

Cet argument de texte a un poids certain. Et dans l'hypothèse où une collectivité publique aurait effectivement assumé la gestion d'une société commerciale en se substituant à ses dirigeants, il paraîtrait normal que sa responsabilité puisse être recherchée dans le cadre d'une procédure collective dans les mêmes conditions que si elle avait désigné des représentants au conseil d'administration. Quant au risque d'une interprétation trop large de la notion de dirigeant de fait, conduisant les tribunaux de commerce à se faire juges d'actions de politique industrielle, il doit selon nous être relativisé et pourrait être combattu par l'exercice des voies de recours.

Ces éléments emportent notre conviction dans le sens d'une simplification consistant à faire uniquement dépendre la compétence juridictionnelle de la nature du service géré par la structure privée en cours de liquidation. S'il s'agit d'un service public administratif, il est acquis que la responsabilité d'une collectivité publique ayant participé à la direction de la structure ne peut être recherchée que devant le juge administratif. Si le service est industriel ou commercial, nous vous proposons de juger que la juridiction judiciaire est toujours compétente, que l'action vise la collectivité prise en qualité de dirigeant de droit ou de dirigeant de fait. Cette option paraît de nature à faciliter la résolution d'une question de compétence sur laquelle la jurisprudence a pu donner l'impression – nous citons la note du professeur Lucas sur l'arrêt du 8 janvier 2002 de la chambre commerciale – de « naviguer à vue » entre des considérations de sens opposé. La nature du service permet de tracer une ligne de partage claire et qui nous paraît suffisante.

Si vous nous suivez, vous jugerez que l'action engagée contre la commune d'Alès sur le fondement de l'article L. 623-4, devenu L. 651-2, du code de commerce n'échappe pas à la compétence judiciaire.

\*

Comme nous l'avons signalé, le liquidateur a également invoqué l'article 1382 du code civil, pour mettre en cause la négligence dont auraient fait preuve les représentants de la commune au sein du conseil de surveillance.

Une hésitation est possible car la responsabilité d'une personne publique au titre de la tutelle ou du contrôle d'une personne morale de droit privé doit normalement être recherchée devant le juge administratif qui applique un régime de faute lourde.

Cependant, dans la présente espèce, le dommage est imputé à la manière dont la commune s'est acquittée de fonctions dont elle avait été investie au sein même de la société. Le liquidateur ne met pas en cause la qualité d'un contrôle réalisé de l'extérieur par l'administration mais celle d'une surveillance confiée à un organe statutaire de la société, qui était présidé, *ès qualités*, par le maire et dont les membres étaient désignés par la commune.

La Cour de cassation juge que la responsabilité civile des membres du conseil de surveillance d'une société déclarée en liquidation de biens peut être engagée vis-à-vis de la masse des créanciers (Cass. com. 6 février 1979, Bull. n°53). Peut-on admettre qu'une action soit exercée à ce titre à l'encontre d'une collectivité publique ? Dès lors que la personne morale en cours de liquidation ne gère pas un service public administratif, nous sommes tenté de répondre par l'affirmative. La responsabilité de la collectivité publique est en effet recherchée au titre de fautes qu'elle aurait commises dans l'accomplissement de fonctions statutaires qu'elle exerçait au sein de la société et pour son compte. En siégeant au conseil de surveillance, la commune d'Alès est entrée dans un rapport de droit privé avec la société et les autres associés, s'exposant ainsi au risque d'une action en responsabilité civile de leur part. Il nous semble qu'elle peut également être poursuivie devant la juridiction civile par les créanciers. Cette solution nous paraît cohérente avec la possibilité ouverte à ces derniers – sur le fondement, il est vrai, d'un texte spécial – d'agir contre la commune devant cette juridiction au titre de l'accomplissement de fonctions de direction.

Si vous nous suivez sur ce point également, vous jugerez que l'ensemble des conclusions présentées devant le tribunal de commerce relevait de la compétence judiciaire.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêté de conflit.

### **III. n° 3505, 20 mars 2006, Catalayud / Voies navigables de France M. Duplat, commissaire du gouvernement**

Quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'un litige opposant un navigateur de plaisance aux Voies Navigables de France pour obtenir réparation des dommages causés à son bateau par le choc entre ce bateau et un véhicule immergé?

Telle est la question posée par ce litige qui est intervenu dans les circonstances suivantes :

Le 8 octobre 2003, M. Calatayud, qui naviguait avec son voilier sur le canal du Midi, heurtait un véhicule automobile immergé dans le canal.

Estimant la responsabilité des Voies Navigables de France engagée, M. Calatayud a assigné cet établissement public devant le tribunal d'instance de Castelsarrasin aux fins d'obtenir l'indemnisation des frais de réparation de son voilier, ainsi qu'un préjudice d'agrément.

Par jugement avant dire droit du 12 mai 2005, le tribunal a renvoyé l'affaire à l'audience du 2 juin 2005 pour assurer le respect du contradictoire dans une procédure orale, les Voies Navigables de France ayant déposé une défense écrite, mais n'ayant pas comparu à la première audience du 7 avril 2005.

Le 28 juin 2005, après l'audience de renvoi, le Préfet du Tarn et Garonne présentait un déclinatoire de compétence.

Par jugement du 8 septembre 2005, le tribunal d'instance a rejeté le déclinatoire comme irrecevable et rejeté l'exception d'incompétence soulevée par VNF et, statuant au fond, a condamné VNF à payer à M. Calatayud la somme de 8 337,39 euros à titre de dommages intérêts.

Le 29 septembre 2005, le Préfet du Tarn et Garonne a pris un arrêté de conflit régulièrement parvenu au parquet dans le délai de 15 jours.

Dans son mémoire, M. Calatayud conclut à l'irrégularité de la procédure de conflit et, subsidiairement, à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire.

Dans ses observations, le Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer se prononce en faveur de la régularité de la procédure de conflit, de l'annulation du jugement du tribunal d'instance de Castelsarrasin et de la compétence de juridiction de l'ordre administratif.

Avant de trancher la question de la compétence, vous êtes donc invités à examiner, d'abord, la régularité de la procédure de conflit, puis la régularité du jugement du tribunal d'instance de Castelsarrasin.

I - Sur la régularité de la procédure de conflit :

Aux termes des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 : "Il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs".

Cet article pose donc clairement le principe que l'administration peut revendiquer un procès encore pendant, et non pas un procès terminé.

Il importe donc, au regard de la régularité de la procédure de conflit, de déterminer jusqu'à quel moment le conflit peut être élevé.

M. Calatayud soutient que, dans le cas d'espèce, la procédure de conflit serait irrégulière au double motif que le déclinatoire de compétence aurait été déposé tardivement le 28 juin 2005, soit, d'une part, alors que le tribunal avait déjà rendu un jugement avant dire-droit le 12 avril 2005 soit, d'autre part, postérieurement à l'audience du 2 juin 2005, qui a donné lieu au jugement du 8 septembre 2005.

1° Le jugement avant dire-droit du 12 avril 2005 peut-il être considéré comme un "arrêt définitif" au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 ?

Pour être reconnu comme un "arrêt définitif" au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, un jugement avant dire-droit doit avoir pris explicitement ou implicitement position sur la compétence.

Ainsi, vous avez jugé dans votre décision TC 28 février 1966 Commune de Saint Saturnin du Limat contre Baron, Rec 1075 qu'un jugement avant dire-droit avait définitivement tranché la compétence en ordonnant une enquête pour décider si un chemin avait ou non fait l'objet d'un déclassement implicite.

En revanche, vous avez estimé dans votre décision TC 24 octobre 1994 Préfet de la Région Ile de France contre Fédération Syndicale Sud PTT, Rec 608 qu'un tribunal d'instance qui a décidé uniquement de surseoir à statuer sur l'ensemble du litige ne s'est pas prononcé sur la compétence.

Dans le cas d'espèce, il ne peut être sérieusement soutenu que le jugement avant dire-droit du tribunal d'instance du 12 avril 2005 a pris position sur la compétence, même de façon implicite, alors qu'il s'est borné à reporter les débats à l'audience du 2 juin, en raison de l'absence de VNF à la première audience.

2° Le dépôt du déclinatoire le 28 juin 2005 peut-il être considéré comme tardif au regard de l'audience qui s'est tenue le 2 juin 2005 ?

Le tribunal d'instance, dans son jugement du 8 septembre 2005, a considéré que le déclinatoire devait être déclaré irrecevable, dès lors qu'il avait été déposé postérieurement à l'audience du 2 juin 2005.

Le tribunal d'instance se fonde sur le caractère oral de la procédure prévue par l'article 843 du nouveau Code de procédure civile, qui imposait un débat contradictoire à l'audience.



En effet, ainsi que vous l'avez rappelé dans votre récente décision TC 29 décembre 2004 Mme Durand Rec 524, à propos de la question du retrait du déclinatoire par le préfet, la procédure de conflit régie par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 déroge au nouveau Code de procédure civile, car l'article 6 de ladite ordonnance, qui prévoit que le préfet adresse un mémoire au procureur de la République afin de le transmettre au tribunal, n'impose aucune date butoir relative à la saisine du tribunal.

Vous avez ainsi déjà jugé dans votre décision TC 2 avril 1973 Epoux Chapoulaud, que le déclinatoire est recevable s'il est déposé avant le jugement, alors même qu'il serait postérieur à la clôture des débats.

Enfin, il convient d'observer que l'arrêté de conflit du 29 septembre 2005 est intervenu dans le délai de 15 jours suivant la notification au préfet du jugement du 8 septembre 2005 rejetant le déclinatoire, conformément aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828.

Aucune des objections relatives à la régularité de la procédure de conflit n'apparaît en conséquence recevable.

## II - Sur la régularité du jugement du tribunal d'instance de Castelsarrasin :

Il résulte de l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 que :

“Si le déclinatoire est rejeté, le préfet du département pourra élever le conflit dans la quinzaine de réception pour tout délai, s'il estime qu'il y a lieu. Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait, avant expiration de ce délai, passé outre au jugement au fond”.

Votre jurisprudence a depuis longtemps et de façon constante :

- TC 4 juillet 1991, Madame Pillard Rec 469 ;
- TC 20 juin 1994, Madaci et Youbi Rec 603 ;
- TC 10 mars 1997 Préfet de la Région Alsace Rec 526

interprété l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 comme imposant à la juridiction, qui rejette le déclinatoire de compétence, de surseoir à statuer pendant ce délai laissé au préfet pour, s'il l'estime opportun, élever le conflit”.

Vous en déduisez logiquement que le jugement, qui statue au fond par la même décision que celle qui écarte le déclinatoire de compétence, doit être déclaré nul et non avenu.

Dès lors dans le cas d'espèce, le Ministère des Transports, comme le Préfet du Tarn et Garonne, sont fondés à soutenir que le tribunal d'instance de Castelsarrasin aurait dû se borner à statuer sur la compétence, surseoir à statuer pendant le délai laissé au Préfet pour élever le conflit et qu'en conséquence le jugement prononcé en violation des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 doit être déclaré nul et non avenu.

## III - Sur la compétence :

Il convient d'observer, tout d'abord, que M. Calatayud sollicite du tribunal d'instance la réparation du dommage consécutif au choc de son bateau contre un véhicule

automobile immergé dans le canal sur le fondement de l'obligation de sécurité, dont VNF est tenu à l'égard de ses clients et de leurs bateaux, pendant qu'ils naviguent sur une voie d'eau dont elles ont la charge d'exploitation.

La compétence judiciaire a donc été recherchée dès l'origine et, déclarée par le tribunal d'instance, sur le fondement du dommage causé à un usager d'un service public industriel et commercial, et non sur le fondement de la loi du 31 décembre 1957 à raison d'un dommage causé par un véhicule.

Une telle action aurait sans doute été vouée à l'échec compte-tenu de l'absence de mobilité du véhicule.

De leur côté, le déclinatoire et l'arrêté de conflit font valoir la compétence de la juridiction administrative en invoquant la qualification de dommage de travaux publics pour défaut d'entretien d'un ouvrage public.

Cette position du Préfet du Tarn et Garonne ignore votre jurisprudence unificatrice en faveur d'un bloc de compétence judiciaire, s'agissant des dommages subis par les usagers des services publics industriels et commerciaux.

En effet, si depuis votre décision TC 22 janvier 1921 Bac d'Eloka D. 1921.3.1, tout litige opposant un usager d'un service public industriel et commercial relève de la compétence de principe des juridictions de l'ordre judiciaire, votre jurisprudence postérieure (TC 24 juin 1954 Dame Galland Rec 717) a précisé que la compétence judiciaire demeure, même si le dommage trouve sa source dans le défaut d'entretien d'un ouvrage public, car l'effet attractif de la notion de travaux publics ne se produit pas dans ce cas.

La formation d'un bloc de compétence judiciaire, à raison de la qualité d'usager d'un service public industriel et commercial, même en concours avec un autre critère susceptible de justifier la compétence administrative, telle une convention d'exploitation du domaine public, a été récemment rappelée par votre décision TC du 14 février 2005 Société Maison de Domingo c. communauté urbaine de Bordeaux n° 3405.

Sur le fondement de cette jurisprudence, la qualification d'EPIC par détermination de la loi des VNF, en vertu de l'article 1 de la loi du 31 décembre 1991, devrait logiquement conduire sans hésitation à la reconnaissance de la compétence judiciaire pour connaître du litige opposant M. Calatayud aux VNF.

Mais, une conclusion aussi hâtive ne saurait être tirée, compte-tenu de la jurisprudence spécifique aux services publics "à double visage", c'est-à-dire ceux dans lesquels, à côté de l'activité principale d'un établissement public industriel et commercial peuvent être isolées des activités de nature administrative.

Vous avez précisément appliqué cette distinction aux VNF dans deux arrêts récents qui doivent vous servir de guide pour la solution du cas qui vous est soumis.

Tout d'abord, par une décision de principe, TC 29 décembre 2004 Blanckeman Rec 526, vous avez jugé que VNF, étant un EPIC par détermination de la loi, les litiges nés de ses activités relevaient de la compétence de la juridiction judiciaire, à

l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités, telles la réglementation, la police ou le contrôle, qui ressortissent par leur nature à des prérogatives de puissance publique.

Votre dernier arrêt TC du 12 décembre 2005 EURL Croisières lorraines "La Bergamote" contre VNF a illustré la distinction, en précisant que le litige opposant l'utilisateur d'un canal à VNF, en raison de l'effondrement d'un pont mobile, relevait de la compétence judiciaire, dès lors que l'exploitation et l'entretien des voies navigables ne ressortissent pas en eux-mêmes de prérogatives de puissance publique et que la qualité d'utilisateur de service de la navigation géré par un EPIC l'emporte sur la notion de dommage de travaux publics.

L'arrêt Bergamote permet donc d'écarter la thèse de l'arrêté de conflit, selon laquelle la compétence devrait être retenue, aux motifs qu'il s'agirait d'un dommage de travaux publics et que les usagers des voies fluviales seraient des usagers d'un service public administratif.

Permet-il également d'écarter la thèse du Ministère des Transports, selon laquelle le litige ne reposerait pas sur un éventuel défaut d'entretien du canal, mais sur la carence des VNF à prendre les mesures de police adaptées se rattachant à la mise en oeuvre de prérogatives de puissance publique, telles qu'un avertissement ou un balisage de l'épave ?

La carence des VNF dans la signalisation de l'épave relève-t-elle du "premier visage" relatif à ses obligations en matière d'exploitation ou d'entretien des voies navigables ou bien du "deuxième visage" relatif à la police, qui ressortirait, par sa nature, de prérogatives de puissance publique ?

La réponse à cette question vous est donnée par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de services routiers, qui ne rattache pas le défaut de signalisation d'un danger à la police administrative et donc à l'exercice de prérogatives de puissance publique, mais à un défaut d'entretien de la voirie.

Ainsi, le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens dans de nombreuses décisions, notamment :

- CE 3 octobre 1979 Ville de Clermont Ferrand contre Picquart T p 911 s'agissant de la modification des règles de priorité à un carrefour ;
- CE 14 mars 1980 Communauté urbaine de Bordeaux Rec 151 pour la présence d'une couche de mazout ;
- CE 1<sup>er</sup> juillet 1988 CPAM de Saône et Loire p 269 pour la présence d'une nappe d'eau.

Ce principe constant, dégagé pour l'entretien de la voirie routière, paraît pouvoir être transposé sans difficulté à l'entretien des voies navigables.

Or, dans le cas d'espèce, il résulte du dossier qu'un autre plaisancier aurait vu l'épave, dont il avait signalé la présence à l'éclusier, avant que M. Calatayud heurte lui-même le véhicule.

Dans son jugement au fond, le tribunal d'instance a retenu le fondement de la demande, qui invoquait un défaut de sécurité et de signalisation et a condamné VNF

pour manquement à l'obligation contractuelle de sécurité, faute d'avoir déployé tous les moyens nécessaires pour avertir les plaisanciers et baliser les lieux afin d'éviter tout accident.

Nous avons en conséquence l'honneur de conclure :

- à ce que l'arrêté de conflit pris le 29 septembre 2005 par le Préfet du Tarn et Garonne soit annulé ;
- à ce que le jugement du tribunal d'instance de Castelsarrasin en date du 8 septembre 2005 soit annulé en tant qu'il statue sur le demande d'indemnisation de M. Calatayud.

#### **IV. n° 3499 Mme Guedon, 26 juin 2006**

##### **M. Gariazzo, commissaire du gouvernement**

Votre Tribunal est saisi sur le fondement de la loi du 20 avril 1932 "*ouvrant un recours devant le Tribunal des conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice*"<sup>1</sup> "Peuvent être déférées au Tribunal des conflits, lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice, les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet".

La procédure ayant conduit Mme Guedon, es qualité à vous saisir sur un tel fondement peut être résumée ainsi :

Jean-François Jumelet, alors âgé de 21 ans, a été victime d'un accident de la circulation le 5 décembre 1991, qui a conduit à son hospitalisation au centre hospitalier de Meaux.

Au cours des soins prodigués, et spécialement à l'occasion d'une intervention, le 10 novembre 1993, pour l'ablation d'un fixateur interne, des erreurs d'anesthésie ont été commises, à l'origine d'un accident cardio-respiratoire, dont M. Jumelet a conservé de graves séquelles.

Le jeune homme ayant été placé sous tutelle, sa mère, Nicole Guedon, divorcée Jumelet, désignée comme administratrice judiciaire de ses biens, a engagé une double action, pénale contre le médecin anesthésiste, et en responsabilité contre l'hôpital.

Par jugement du 30 décembre 1999, le tribunal de grande instance de Meaux, statuant en matière correctionnelle, a condamné le docteur Neveux à la peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis, du chef d'atteinte involontaire à l'intégrité de M. Jumelet ayant entraîné une ITT supérieure à trois mois. Ce jugement est définitif.

Parallèlement, Mme Guedon a sollicité, devant la juridiction administrative, la condamnation du centre hospitalier de Meaux à réparer son préjudice personnel et celui de son fils.

Par une première décision, du 7 février 1997, le tribunal administratif de Versailles a, notamment, reconnu que le centre hospitalier avait commis une faute médicale lors de l'anesthésie du 10 novembre 1993, de nature à engager sa responsabilité à l'égard de M. Jumelet.

Puis par jugement du 26 juin 2000, le tribunal administratif de Versailles a liquidé le préjudice corporel de M. Jumelet à la somme de 279.149,11 euros, outre intérêts.

---

<sup>1</sup> son article premier

Mais, sur appel principal de Mme Guedon, et appel incident du centre hospitalier, la cour administrative d'appel de Paris a, par arrêt du 5 août 2004, réduit le montant à revenir à Mme Guedon, es qualité, à la somme de 201.457,64 euros.

Le pourvoi en cassation formé par la CPAM de Seine-et-Marne, donnera lieu à une décision de non admission du Conseil d'Etat, le 6 juillet 2005. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris est donc définitif.

Entre temps, et dès le 18 février 2000, Mme Guedon avait saisi la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) près le tribunal de grande instance de Meaux, aux fins d'indemnisation des préjudices subis tant par elle-même que par son fils.

Par décision du 8 mars 2004, rectifiée le 23 juillet 2004, la CIVI a alloué à Mme Guedon un capital de 881.970,79 euros, déduction faite de l'indemnité de 279.149,11 euros, allouée par le tribunal administratif, que Mme Guedon a reçu du centre hospitalier de Meaux.

Le rapprochement des dates fait apparaître qu'au moment de sa seconde décision (en rectification d'erreur matérielle), le 23 juillet 2004, la cour administrative d'appel n'avait pas encore rendu sa décision; celle-ci ne le fera que quelques jours après, le 5 août 2004. Si bien que la CIVI n'a pu tenir compte de la réduction de la somme allouée à Mme Guedon (201.457,64 euros au lieu des 279.149,11 euros alloués en première instance).

Il en résulte une différence de 77.691,47 euros, déduite de la somme allouée par la CIVI, alors que le centre hospitalier de Meaux en a sollicité le remboursement à Mme Guedon.

Voyant là une contradiction entre l'arrêt de la cour administrative d'appel et la décision de la CIVI, en ce que sa créance à l'encontre du centre hospitalier a été différemment appréciée par les instances des deux ordres de juridictions, privant ainsi M. Jumelet d'une partie des sommes devant lui revenir en réparation de son préjudice, Mme Guedon a estimé devoir saisir le Tribunal, en application de la loi du 20 avril 1932, afin d'obtenir la réformation de la décision de la CIVI du 8 mars 2004, rectifiée le 23 juillet 2004, par majoration du capital octroyé, mis à la charge du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), de la somme de 77.691,47 euros.

Elle s'est désistée de sa requête, en date du 3 janvier 2005, lorsqu'elle a appris l'existence du pourvoi en cassation formé par la CPAM de Seine-et-Marne contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, ce dont il lui a été donné acte, par décision du 20 juin 2005.

Mais elle a déposé une nouvelle requête, le 6 septembre 2005, après la non-admission du pourvoi de la CPAM, prononcée par le Conseil d'Etat.

Ainsi qu'en conviennent, finalement, le centre hospitalier de Meaux et le fonds de garantie, qui, dans un premier temps, avaient conclu à l'irrecevabilité de la demande en raison du désistement précédent, mais qui ont renoncé à leur fin de non-recevoir,

le désistement de la première requête, en l'attente de la décision du Conseil d'Etat, ne pouvait être qu'un désistement d'instance et non un désistement d'action. Il n'y a plus de contestation sur ce point.

Pour autant, si elle est recevable, la demande de Mme Guedon est-elle fondée ?

En d'autres termes, le manque à gagner, bien réel, qu'invoque Mme Guédon provient-il d'une contrariété des décisions rendues par les deux ordres de juridiction, conduisant à un déni de justice ?

Cela revient à vérifier si les conditions d'application de la loi du 20 avril 1932 sont réunies en l'espèce.

Les deux décisions en cause - celle de la CIVI et celle de la cour administrative d'appel - émanent, incontestablement, de juridictions appartenant, respectivement, à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif.

S'agissant de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, on rappellera, simplement, qu'elle est issue d'une loi du 3 janvier 1977, modifiée à plusieurs reprises, codifiée aux articles 706-3 à 706-15 du code de procédure pénale et qu'elle est chargée de statuer sur le recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction.

Sont notamment éligibles à une indemnisation les atteintes à la personne, causées par une infraction, et dont il résulte une incapacité permanente.

La victime peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui en résultent, l'indemnité étant allouée par une commission d'indemnisation instituée auprès de chaque tribunal de grande instance (la commission d'indemnisation des victimes d'infractions ou "CIVI"), dont l'article 706-4 du code de procédure pénale précise qu'elle a le caractère d'une juridiction civile qui se prononce en premier ressort<sup>2</sup>.

L'indemnité est versée par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorismes et autres infractions.

En application de l'article 706-9 du code de procédure pénale, la commission tient compte, dans le montant des sommes allouées à la victime, au titre de la réparation de son préjudice, de toutes les prestations versées par les organismes sociaux ou assimilés, des remboursements des frais médicaux, des salaires maintenus, indemnités journalières et prestations d'invalidité versées ainsi que "*des indemnités de toute nature reçues ou à recevoir d'autres débiteurs au titre du même préjudice*".

Les deux décisions revêtent un caractère définitif :

---

<sup>2</sup> Avant la loi n° 92.665 du 16 juillet 1992, cette commission statuait en premier et **dernier** ressort. Cette même loi a ajouté un article L. 422-5 au code des assurances aux termes duquel "Le fonds de garantie peut interjeter appel des décisions rendues par la commission instituée par l'article 706-4 du code de procédure pénale".

- sur le terrain administratif, les voies de recours ont été épuisées, après la décision de non-admission du pourvoi rendue par le Conseil d'Etat ;

- et sur le terrain judiciaire, la décision de la CIVI, qui n'a pas été frappée d'appel, est devenue définitive.

Ces deux décisions, qui statuent toutes les deux au fond, portent-elles sur le même objet ?

Devant la juridiction administrative, Mme Guedon recherchait la responsabilité du service public hospitalier, alors qu'elle demandait à la CIVI réparation intégrale du préjudice subi par son fils Jean-François Jumelet à la suite de l'erreur médicale dont a été reconnu pénalement responsable le médecin anesthésiste.

Mais, dans les deux actions, il s'agit bien du même accident cardio-respiratoire dont a été victime M. Jumelet et dont sa mère, Mme Guedon, entend obtenir une entière réparation.

Notre affaire peut être rapprochée de votre décision Ratinet du 14 février 2000<sup>3</sup> concernant un accident de transfusion sanguine au cours d'une intervention chirurgicale pratiquée dans une clinique privée. Le sang fourni par le centre public de transfusion étant incompatible avec celui de la victime, il a été recherché, par une double action devant chaque ordre de juridiction, la part de responsabilité incombant au centre de transfusion et à la clinique privée. Il a été jugé que les demandes présentées devant les juridictions judiciaire et administrative avaient le même objet. En revanche, les deux ordres avaient une opinion divergente sur la part respective de responsabilité incombant aux parties au litige, cette contrariété de décisions justifiant la saisine de votre Tribunal.

Or existe-t-il, dans notre espèce, contrariété de décision conduisant à un déni de justice ?

Le déni de justice, au sens de la loi du 20 avril 1932 existe, pour reprendre les termes de l'arrêt Ratinet *"lorsqu'un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit, par suite d'appréciations inconciliables entre elles portées par les juridictions de chaque ordre, soit sur des éléments de fait, soit en fonction d'affirmations juridiques contradictoires"*.

Les décisions de votre Tribunal admettant un tel déni de justice demeurent exceptionnelles.

A, par exemple, été reconnu un déni de justice suite à une différence d'appréciation des faits conduisant à une divergence sur les responsabilités encourues (décision Ratinet, déjà citée ; 8 mai 1933, Rosay, p. 1236), ou sur la qualité de préposé de l'auteur du dommage ( 17 février 1947, dame Claveyrolat, p.500).

---

<sup>3</sup> N° 2929.



Ou encore, le déni de justice peut résulter de motivations juridiques contradictoires, par exemple sur la détermination de la personne responsable d'une épuration administrative illégale prise à l'encontre d'un employé de la RATP (12 décembre 1955, Thomasson, p.626), sur le champ d'application de la loi du 5 avril 1937 relative à la responsabilité de l'Etat du fait des instituteurs (2 juillet 1979, CPAM de Béziers Saint-Pons c/ ministre de l'éducation, p.570), ou sur l'interprétation des dispositions légales relatives à l'obligation alimentaire à l'égard des personnes handicapées (17 décembre 2001, département de l'Isère c/ Mme Lucand, n°3273<sup>4</sup>).

En l'espèce, il n'est allégué aucune divergence de fait, et il n'y en a pas : la juridiction administrative a reconnu la responsabilité du service hospitalier, ce que n'a pas contredit la CIVI qui trouve sa compétence dans la condamnation pénale du médecin anesthésiste. Et la CIVI n'est nullement intervenue dans l'appréciation du préjudice mis à la charge de l'hôpital.

Mais il n'y a pas davantage de divergence relative à des affirmations juridiques contradictoires.

Mme Guedon ne conteste pas l'application faite par la CIVI des dispositions de l'article 706-9 du code de procédure pénale, ayant conduit celle-ci à déduire de l'indemnité devant lui revenir la somme déjà allouée par le juge administratif.

La CIVI s'est donc bornée, dans le calcul de l'indemnité mise à la charge du fonds de garantie, à procéder à la soustraction de cette somme.

La contradiction de décision n'existe pas. A défaut de déni de justice, la requête de Mme Guedon ne peut qu'être rejetée.

Il est certain que s'il n'y a guère à hésiter sur une telle solution, on ne se sent pas totalement satisfait, ni tout-à-fait quitte : si la CIVI avait rendu sa décision après le 5 août 2004, elle n'aurait déduit que la somme de 201.457,64 euros et on ne demanderait pas à Mme Guedon de rembourser un trop perçu.

Sans doute peut-on reprocher à Mme Guedon de ne pas avoir relevé appel, au moins à titre conservatoire, de cette décision de la CIVI, rendue le 8 mars 2004, et rectifiée le 23 juillet 2004, alors qu'elle avait pris l'initiative de faire appel de la décision du tribunal administratif, ce qui a entraîné l'appel incident de l'hôpital et qu'à la date où la CIVI a statué, la cour administrative d'appel n'avait pas encore rendu sa décision.

---

<sup>4</sup> "considérant qu'en décidant, par son arrêt en date du 2 février 2000, que les dispositions de l'article 168 du code de la famille et de l'aide sociale, alors en vigueur, écartant la mise en jeu de l'obligation alimentaire pour l'hébergement des personnes handicapées s'appliquaient non seulement aux personnes visées par les articles 203 à 207 du code civil, mais également aux époux visés par l'article 212, la Cour d'appel de Grenoble s'est livrée à une interprétation du droit de l'aide sociale directement contraire à celle à laquelle a procédé la commission centrale d'aide sociale dans sa décision du 31 octobre 2000".

Mais le vrai reproche est à adresser à la CIVI elle-même qui a été alertée tant par le fonds de garantie <sup>5</sup> que par le ministère public du risque qu'elle prenait en rendant sa décision sans attendre celle de la cour administrative d'appel :

Elle indique dans sa décision (p.4, 2<sup>ème</sup> §) que *“M. le procureur de la République adjoint a conclu le 9 janvier 2004 en faveur du sursis à statuer vue l'impossibilité actuelle de déterminer l'indemnité revenant au requérant dans l'attente de la décision de la cour administrative d'appel et des débours définitifs de la caisse primaire d'assurance maladie”*.

Toutefois, elle a estimé (p.5, 2<sup>ème</sup> §) que *“certes la décision du tribunal administratif versée aux débats et dont les montants sont déduits de la présente indemnisation, n'est pas définitive. Mais en vertu de l'article 706-10 du code de procédure pénale et pour pallier les éventuels risques liés à l'autonomie du mode de réparation devant la commission d'indemnisation, le fonds pourra solliciter la répétition de l'indu dans l'hypothèse où les victimes obtiendraient une indemnité supérieure à celle qui aura été déduite de l'indemnisation à intervenir”*.

Or en raisonnant de la sorte, elle a tout simplement omis d'envisager l'hypothèse inverse d'une victime obtenant une indemnité inférieure à celle déduite de l'indemnité allouée par elle.

Et, au nom de la sauvegarde du mode de réparation autonome institué par l' article 706-3 du code de procédure pénale, en faveur des victimes d'infractions, qu'il n'est pas question de remettre en cause, la CIVI a finalement préjudicié aux intérêts de Mme Guedon.

Effectivement, le législateur a prévu l'hypothèse où, après décision définitive de la CIVI la situation de la victime se trouve modifiée. Deux cas sont envisagés, respectivement par l'article 706-8 et par l'article 706-10 du code de procédure pénale:

- selon l'article 706-8, *“lorsque la juridiction statuant sur les intérêts civils a alloué des dommages-intérêts d'un montant supérieur à l'indemnité accordée par la commission, la victime peut demander un complément d'indemnité. Elle doit présenter sa demande dans le délai d'un an après que la décision statuant sur les intérêts civils est devenue définitive”*.

- et selon l'article 706-10, *“lorsque la victime, postérieurement au paiement de l'indemnité, obtient, du chef du même préjudice, une des prestations ou indemnités visées à l'article 706-9, le fonds peut demander à la commission qui l'avait accordée d'ordonner le remboursement total ou partiel de l'indemnité ou de la provision”*.

Mais rien n'est prévu dans l'hypothèse inverse à celle envisagée à l'article 706-10, qui est le cas d'espèce, où, après décision définitive de la CIVI, une somme visée à

---

<sup>5</sup> Cf. décision de la CIVI, p.4, 1<sup>er</sup> § : *“...le fonds de garantie conclut à titre principal au sursis à statuer en invoquant l'absence de production de la créance définitive de la sécurité sociale, ainsi que le risque de contrariété de décision entre la CIVI et la cour administrative d'appel s'il était statué sans attendre la décision de cette dernière juridiction”*.

l'article 706-9, déduite par elle de l'indemnité allouée, se trouve minorée par une décision juridictionnelle ultérieure.

Encore une fois, la solution d'une telle hypothèse aurait pu (ou dû) être trouvée soit dans l'usage des voies de recours, soit dans une décision de sursis à statuer rendue par la CIVI, ce qui me paraît rendre bien aléatoire, voire condamner la possibilité d'ouvrir un nouveau cas de saisine de la CIVI par voie jurisprudentielle, de façon prétorienne.

Plus sûrement, il serait souhaitable que le législateur envisage ce nouveau cas de saisine, dont la présente affaire démontre qu'il n'est pas une hypothèse d'école.

Mais, en l'absence de texte ouvrant droit à une nouvelle saisine de la CIVI, peut-on aller au-delà du simple rejet de la requête, en suggérant à la victime éconduite, par exemple de saisir le fonds de garantie d'une demande de complément d'indemnité, correspondant au complément de somme auquel elle aurait pu prétendre si la CIVI avait tenu compte du montant réduit qui lui a finalement été alloué par la cour administrative d'appel, et, en cas de désaccord avec le fonds, de saisir à nouveau la CIVI pour trancher le différend.

Personnellement, je ne le pense pas, pour les raisons suivantes :

- il ne pourrait s'agir que d'une suggestion ou d'une invitation qui n'aurait aucune valeur décisionnelle, qui ne pourrait trouver sa place dans le dispositif de votre décision, et qui serait donc, nécessairement, dépourvue de toute autorité de chose jugée.

- dépourvue de force contraignante, cette suggestion procédurale ne saurait s'imposer ni au fonds de garantie ni à la CIVI et je ne suis pas du tout certain qu'elle serait suivie par l'un et/ou l'autre <sup>6</sup>.

- en réalité, et c'est sans doute pour moi la raison déterminante, dès lors qu'il ne peut s'agir pour votre Tribunal qui, en la matière, est juge du fond, non pas de trancher un point en litige (votre décision ne pouvant être qu'une décision de rejet de la requête), mais de suggérer à la victime ainsi déboutée une solution procédurale autre pour

---

<sup>6</sup> Par courrier du 17 novembre 2004 (versé au dossier), le fonds de garantie a déjà opposé une fin de non-recevoir au conseil de Mme Guedon : après avoir rappelé la procédure ayant abouti à un trop versé du centre hospitalier de 77.691,47 euros dont celui-ci a demandé le remboursement à Mme Guedon, le fonds poursuit : *“Par courrier du 11 octobre dernier, vous avez sollicité directement le fonds de garantie afin qu’il règle cette somme au centre hospitalier de Meaux ou à M. Jumelet qui rembourserait ensuite cet hôpital. Le fonds de garantie vous a répondu dès le 14 octobre sans pouvoir accéder à votre demande. J’ai le regret de vous confirmer le maintien de cette position, compte tenu du cadre légal et réglementaire qui régit l’intervention du fonds de garantie, organisme payeur des indemnités allouées par la CIVI. En effet il n’appartient pas au fonds de rembourser la personne qui doit répondre du dommage, aux lieu et place de la victime qui a vu ses droits modifiés par une juridiction autre que la CIVI ni de rectifier le contenu d’une décision de justice définitive rendue par une CIVI”*.

qu'elle puisse parvenir à être remplie de ses droits, c'est-à-dire de lui prodiguer un conseil juridique, alors que dans les diverses procédures elle était assistée et représentée par un conseil (Me Bernfeld, avocat) et dans la présente procédure assistée et représentée par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (scp Boré et Salve de Bruneton), ce sont ces conseils qui, en contrepartie du monopole d'assistance et de représentation dont ils bénéficient <sup>7</sup>, ont seuls qualité pour, sous leur propre responsabilité, lui prodiguer les conseils d'ordre juridique de nature à assurer la défense de ses intérêts.

C'est pourquoi je conclus au rejet pur et simple de la requête de Mme Guedon.

---

<sup>7</sup> Loi n° 71-1130, article 4, al.1er : “Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avoués près les cours d'appel”.

## **Composition du Tribunal des conflits 2006**

### **Membres titulaires :**

- Mme Mazars, vice - présidente, conseiller à la cour de cassation
- M. Stirn, président - adjoint de la section du contentieux
- M. Durand - Viel, conseiller d'Etat
- M. Martin, président - adjoint de la section du contentieux
- Mme Hagelsteen, président - adjoint de la section du contentieux
- M. Gallet, conseiller à la Cour de Cassation
- Mme Guirimand, conseiller à la Cour de Cassation
- M. Potocki, conseiller à la Cour de Cassation

### **Membres suppléants :**

- Mme Mitjaille, conseiller d'Etat
- Mme Ingall - Montagnier, conseiller référendaire

### **Commissaires du gouvernement :**

- M. Stahl, maître des requêtes au Conseil d'Etat
- M. Chauvaux, maître des requêtes au Conseil d'Etat
- M. Duplat, avocat général à la Cour de Cassation
- M. Gariazzo, avocat général à la Cour de Cassation