

TRIBUNAL DES CONFLITS

Rapport 2008

Première partie

Statistiques

Statistiques du tribunal pour l'année 2008

	Affaires enregistrées	Affaires jugées
Conflits positifs	4	7
Conflits négatifs	3	4
Conflits sur renvoi du Conseil d'Etat	0	4
Conflits sur renvoi de la Cour de Cassation	1	6
Conflits sur renvoi des juridictions subordonnées	22	21
Conflits de la loi de 1932	0	0
Autres	1	2
TOTAL	31	44

Seconde partie

Jurisprudence

3675 - M. M... c/ DDAS de la Gironde, 15 décembre 2008 : conflit sur renvoi / carte de stationnement pour personnes handicapées / contestation d'un acte administratif / juge administratif

Les décisions relatives à la carte de stationnement pour personnes handicapées prévue à l'article L.241-3-1 du code de l'action sociale et des familles relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Décision :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles : « Toute personne, y compris les personnes relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code de la sécurité sociale, atteinte d'un handicap qui réduit de manière importante et durable sa capacité et son autonomie de déplacement à pied ou qui impose qu'elle soit accompagnée par une tierce personne dans ses déplacements, peut recevoir une carte de stationnement pour personnes handicapées. Cette carte est délivrée par le préfet conformément à l'avis du médecin chargé de l'instruction de la demande » ; que si l'article L. 241-9 du même code dispose, par renvoi aux dispositions de l'article L. 241-6, que les décisions relatives à la carte d'invalidité de l'article L. 241-3 et de la carte « station debout pénible » de l'article L. 241-3-1 relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale, il ne mentionne pas la carte de stationnement prévue par l'article L. 241-3-2 précité, laquelle est délivrée par le préfet par une décision qui a le caractère d'acte administratif non réglementaire ;
Considérant que M. M... demande l'annulation de la décision du 31 mai 2005 par laquelle lui a été refusée la carte européenne de stationnement ; qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartient à la juridiction administrative de connaître de cette demande.

Commentaire :

L'article L. 241-3-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit la délivrance, par le préfet et, sous certaines conditions, d'une carte de stationnement pour personnes handicapées. Deux autres cartes sont prévues par le même chapitre de ce code, la carte d'invalidité de l'article L. 241-3 et la carte « station debout pénible » de l'article L. 241-3-1. L'article L. 241-9 de ce même code dispose que les décisions relatives à ces deux cartes relèvent du contentieux technique de la sécurité sociale. Il ne mentionne pas la carte de stationnement de l'article L. 241-3-1.

Le Tribunal devait donc déterminer si le contentieux relatif à la délivrance de cette carte relevait lui aussi du contentieux technique de la sécurité sociale, la répartition des compétences trouvant alors sa source dans la matière envisagée.

Tel n'est pas la solution qu'il retient. Il s'attache en effet à la nature de l'acte. Pris par le préfet en matière de stationnement, il présente le caractère d'un acte administratif non réglementaire. Sa contestation relève dès lors de la compétence des juridictions administratives.

Cette solution est d'autant plus justifiée que, depuis un décret du 30 décembre 2005 abrogeant l'article R. 241-7 du code de l'action sociale et des familles, l'attribution de la carte de

stationnement n'est plus soumise à la détention de la carte d'invalidité. Le lien entre ces différentes cartes n'est donc pas si fort qu'il en découlerait un régime contentieux commun.

Références :

Textes :

- Article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles (carte d'invalidité)
- Article L.241-3-1 du code de l'action sociale et des familles (carte « station debout pénible »)
- Article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles (carte de stationnement)
- Article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles
- Décret du 30 décembre 2005 abrogeant l'article R. 241-7 du code de l'action sociale et des familles

Contrat de droit administratif/ contrat de droit privé
--

3676 – ASL du canal d'arrosage de Corps c/ commune de Corps, 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / contrat prévoyant des travaux publics / contrat administratif / juge administratif

Le contrat par lequel une association syndicale libre cède ses droits d'emprise à une commune qui souhaite réaliser une micro-centrale hydroélectrique, en contrepartie de la réalisation, de la gestion et de l'entretien par la commune d'un réseau d'irrigation, est un contrat prévoyant l'exécution de travaux publics. Il est donc administratif par son objet et les litiges nés de son exécution relèvent de la compétence du juge administratif.

Décision :

Considérant que l'association syndicale libre du canal d'arrosage de Corps (l'ASL), ayant pour objet la réalisation des travaux neufs et d'entretien nécessaires au canal, et la commune de Corps sont convenues, par convention du 7 septembre 1982, que la commune pourrait utiliser le tracé du canal pour y faire passer sur toute sa longueur une conduite forcée et une ligne de télécommande pour l'alimentation d'une micro-centrale hydroélectrique qu'elle projetait de construire ; qu'en contrepartie, la commune de Corps s'engageait, par cette même convention, à réaliser un réseau d'irrigation sur tout le territoire de la commune si nécessaire, à maintenir dans ce réseau un débit suffisant et à effectuer tous les travaux d'entretien et de réparation nécessaires ; que la commune n'ayant pas réalisé ce réseau d'irrigation, l'ASL a recherché sa responsabilité devant le juge judiciaire qui s'est déclaré incompétent, puis devant le juge administratif ;

Considérant que l'action engagée par l'ASL a pour objet le manquement d'une personne publique à son obligation de réaliser un réseau d'irrigation résultant d'une convention prévoyant l'exécution de travaux publics ; qu'il s'ensuit que le litige, né de l'exécution d'un contrat administratif par son objet, relève de la compétence du juge administratif.

Commentaire :

Le Tribunal devait déterminer la nature d'un contrat passé entre la commune de Corps et une

association syndicale libre constituée par différents propriétaires de la commune de Corps et gérant le canal d'arrosage de Corps. Ces associations libres sont des personnes privées en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

S'agissant d'un contrat entre une personne privée et une personne publique, le Tribunal devait déterminer si son contenu était de nature à en faire un contrat administratif.

Il s'agissait pour la commune de réaliser un réseau d'irrigation « sur tout le territoire de la commune si nécessaire », d'y maintenir un débit suffisant et de l'entretenir. En contrepartie elle obtenait de l'association syndicale le droit de faire passer dans le canal géré par cette dernière et sur toute sa longueur, une conduite forcée et une ligne de télécommande en vue d'alimenter une micro-centrale hydroélectrique qu'elle projetait de construire. La commune avait également le droit d'établir tous les ouvrages accessoires complémentaires, d'accéder au canal avec ses engins et d'effectuer tous travaux d'entretien ou de réparation. La commune était donc chargée de réaliser, d'exploiter et d'entretenir un réseau d'irrigation au bénéfice des riverains du canal. Ce type de travaux a été reconnu par le Tribunal des conflits comme ayant la nature de travaux publics (TC, 12 novembre 1984, n° 02305, *V... c/ Compagnie Générales des eaux*). Bien que réalisés au profit de personnes privées, des travaux peuvent en effet revêtir le caractère de travaux publics dès lors qu'ils sont réalisés par une personne publique dans le cadre de sa mission de service public (TC, 28 mars 1955, n° 01525, *Effimieff*). Or, le service de distribution d'eau est un service public industriel et commercial par son objet (TC, 21 mars 2005, n° C3413, *Mme A... c/ commune de Tournefort*).

Le Tribunal indique donc que le contrat en cause, prévoyant l'exécution de travaux publics, est administratif par son objet. Le litige né de son exécution relève par conséquent de la compétence des juridictions de l'ordre administratif.

Références :

Textes :

- Article 2 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Jurisprudence :

- TC, 28 mars 1955, *Effimieff*, n° 01525, p. 617
- TC, 12 novembre 1984, *V... c/ Compagnie Générales des eaux*, n° 02305, T. p. 533
- TC, 21 mars 2005, *Mme A... c/ commune de Tournefort*, n° C3413, p. 396

3704 – M. P... c/ V.N.F, 15 décembre 2008 : conflit sur renvoi / salarié d'un établissement public industriel et commercial mis à disposition d'un ministère / litige relatif à la convention collective appliquée par l'établissement public industriel et commercial / juge judiciaire

L'action engagée par le salarié d'un établissement public industriel et commercial mis à disposition d'un ministère relève de la juridiction administrative dès lors que son objet porte sur les conditions d'avancement régies par la convention collective applicable à cet établissement public.

Décision :

Considérant que si M. P..., qui travaillait à la suite de sa mise à disposition pour le compte et sous la direction d'une personne publique gérant un service public administratif, était soumis, à l'égard du ministère, à un régime de droit public, cette mise à disposition n'avait toutefois pas pour effet de faire disparaître le lien contractuel de droit privé qui l'unissait à V.N.F., établissement public industriel et commercial, ni de modifier la nature de leurs rapports ; que le plan social et la convention de mise à disposition prévoyaient ainsi que pendant la durée de mise à disposition, le salarié conservait son "contrat de travail V.N.F. et les droits acquis à ce titre", ainsi que sa qualité de membre du personnel de V.N.F., qu'il restait soumis aux dispositions de la convention collective applicables dans cet établissement public, notamment en matière d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur, et que l'exercice du pouvoir disciplinaire incombait toujours à V.N.F. ; qu'il en résulte que le litige opposant M. P... à V.N.F. et qui ne porte que sur la seule application entre eux des dispositions conventionnelles relatives à la classification des emplois, sans mettre en cause les relations de ce salarié avec le ministère d'affectation, relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Commentaire :

Le requérant était salarié d'un établissement public industriel et commercial et a été mis à disposition d'un ministère. Au cours de cette mise à disposition est né un litige relatif aux conditions d'avancement du requérant. Le Tribunal devait donc déterminer si les conditions dans lesquelles se réalisait sa mise à disposition impliquaient la compétence du juge administratif, ou si le lien de droit privé l'unissant à son employeur initial entraînait la compétence du juge judiciaire.

Le Tribunal des conflits a indiqué dans sa décision du 7 juin 1999 *Centre médico-psychopédagogique de Montélimar* (n° 03127) qu'une telle mise à disposition fait naître entre l'intéressé et la société qui le reçoit un contrat de travail.

Il résulte par ailleurs de sa décision *Préfet de la région Rhône-Alpes* du 25 mars 1996 qu'une personne travaillant pour le compte d'une personne publique gérant un service public administratif est, à l'égard de celle-ci, un agent contractuel de droit public. En l'espèce les relations entre le requérant et la personne publique au sein de laquelle il avait été mis à disposition laissent donc apparaître un régime de droit public.

La Cour de cassation identifie également dans de telles situations un travail réalisé pour le compte de l'entité qui reçoit et un lien de subordination constitutifs d'un contrat de travail

(Cass. soc. 13 mars 2001 n° 99-40139 ; 12 juin 2007 n° 05-45286).

La jurisprudence du Conseil d'Etat considère par ailleurs que le lien existant entre l'employeur initial et le salarié ne disparaît pas (CE, 26 octobre 2005, *Ministre de la culture c/ M...*).

Le Tribunal s'attache donc à identifier précisément l'objet du litige. Il relève que le salarié était encore soumis non seulement au pouvoir disciplinaire de l'employeur initial mais également aux dispositions de la convention collective applicable à ce dernier. Cette convention régissant l'avancement d'échelon et la promotion au grade supérieur, il en résultait que le litige portait uniquement sur son application et ne mettait pas en cause les relations entre le requérant et la personne publique l'ayant reçu.

Le Tribunal désigne par conséquent les juridictions judiciaires comme compétentes pour connaître du litige.

Jurisprudence :

- TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes (B...)*, n° 03000, p. 535
- TC, 7 juin 1999, *Centre médico-psycho-pédagogique de Montélimar*, n° 03127,
- CE, 26 octobre 2005, *Ministre de la culture c/ M...*, n° 267062, T. p. 927
- Cass. soc., 13 mars 2001, n° 99-40139 et n° 99-40154, Bull. n° 91
- Cass. soc., 12 juin 2007, n° 05-45286, non publié

3641 – Commune de Grivesnes, 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / contrat de droit privé / indemnisation du chômage consécutif à sa rupture / juge judiciaire

Les litiges relatifs à l'indemnisation du chômage consécutif à la rupture ou à l'échéance des contrats conclus en vertu des conventions passées entre l'Etat et les employeurs pour favoriser l'embauche des personnes qui, à l'issue d'un contrat emploi solidarité, ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation relèvent de la compétence des juridictions judiciaires. Tel est encore le cas même si l'employeur n'a pas adhéré au régime particulier d'assurance chômage de l'article L. 351-12 du code du travail.

Décision :

Considérant que, selon les dispositions du quatrième alinéa du I de l'article L. 322-4-8-1 du code du travail, les contrats conclus en vertu des conventions passées entre l'Etat et les employeurs pour favoriser l'embauche des personnes qui, à l'issue d'un contrat emploi solidarité, ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation sont des contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée de droit privé passés en application de l'article L. 122-2 du même code ; qu'en conséquence, les litiges nés à propos de la conclusion, de l'exécution, de la rupture ou de l'échéance de tels contrats relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ; qu'il en va de même des litiges relatifs à l'indemnisation du chômage consécutif à cette rupture ou à cette échéance, et ce alors même que l'employeur n'a pas adhéré, sur le fondement de l'article L. 351-12 du code du travail, au régime particulier d'assurance chômage prévu par l'article L. 351-4 de ce même code.

Commentaire :

Les contrats conclus en vertu des conventions passées entre l'Etat et les employeurs pour

favoriser l'embauche des personnes qui, à l'issue d'un contrat emploi solidarité, ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation sont réglementés par le code du travail. Comme le rappelle le Tribunal, le code les qualifie de contrats de droit privé. Le contentieux relatif à leur conclusion, leur exécution, leur rupture ou leur échéance relève donc des juridictions judiciaires nonobstant la présence d'une personne publique.

La question posée au Tribunal ne concernait pas ces hypothèses. Il s'agissait d'un litige relatif à l'indemnisation du chômage consécutif à la rupture d'un tel contrat. Or, le code du travail prévoit en la matière un régime particulier s'appliquant si on y adhère et incluant la compétence des juridictions judiciaires pour le règlement des litiges relatifs à l'indemnisation du chômage. En l'espèce la commune n'avait pas adhéré à ce régime.

Le Tribunal devait donc indiquer si, malgré l'absence d'une telle adhésion, le litige entre la personne publique et le requérant relevait d'une juridiction autre que celle ayant à connaître des litiges relatifs au contrat lui-même. Telle n'est pas la solution retenue. Le juge judiciaire est compétent tant pour les litiges relatifs à la conclusion, l'exécution, l'échéance et la rupture du contrat que pour ceux relatifs à l'indemnisation du chômage consécutif à cette rupture. L'adhésion au régime mis en place par le code du travail n'est donc pas nécessaire pour que soit reconnue la compétence du juge judiciaire.

Textes :

- Article L. 122-2 du code du travail
- Article L. 322-4-8-1 du code du travail
- Article L. 351-4 du code du travail
- Article L. 351-12 du code du travail

Expropriation

3635 - Banque populaire Rives de Paris c/ commune de Villepinte, 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / consignation par l'expropriant de l'indemnité allouée par le juge de l'expropriation / acte rattachable à la procédure d'expropriation elle-même / juge judiciaire

L'absence de consignation par l'expropriant d'une indemnité allouée dans le cadre d'une procédure d'expropriation n'est pas détachable de la procédure d'expropriation elle-même. L'action tendant à en réparer les dommages relève par conséquent de la compétence du juge judiciaire, juge de l'expropriation.

Décision :

Considérant que la Banque populaire Rives de Paris fait grief à la commune de Villepinte de ne pas avoir procédé à la consignation de l'indemnité allouée par le juge de l'expropriation à M. A... dans le cadre de l'exercice par ce dernier de la procédure de délaissement de deux parcelles, incluses dans la ZAC du centre ville de Villepinte, sur lesquelles la banque avait fait inscrire différentes hypothèques ; que par ordonnance du 15 mars 2000, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Bobigny a décliné la compétence judiciaire pour statuer sur les conclusions de la banque populaire de la région Nord de Paris, aux droits de laquelle vient la Banque populaire Rives de Paris, tendant à ce qu'il soit ordonné à la commune de Villepinte, sous

astreinte, de consigner à la Caisse des dépôts et consignations l'indemnité de dépossession ; que par arrêt du 8 février 2007 la cour administrative d'appel de Versailles a estimé que la juridiction administrative était incompétente pour connaître des conclusions de la Banque populaire Rives de Paris tendant à ce que la commune soit condamnée à lui verser une indemnité égale au montant de l'indemnité de dépossession à raison de sa carence fautive à procéder à la consignation de cette indemnité et a renvoyé l'affaire au Tribunal des conflits ; que les actes par lesquels l'expropriant procède ou s'abstient de procéder, en application de l'article R. 13-65 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la consignation de l'indemnité allouée par le juge de l'expropriation, ainsi que les préjudices qui peuvent en résulter, ne sont pas détachables de la phase judiciaire de la procédure d'expropriation ; qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartient à la juridiction judiciaire de connaître du litige opposant la Banque populaire Rives de Paris à la commune de Villepinte.

Commentaire :

La jurisprudence du Tribunal des conflits indique que les fautes imputées par l'exproprié à l'expropriant relèvent de la compétence des juridictions judiciaires dès lors qu'elles ne sont pas détachables de la procédure d'expropriation (TC, 14 mai 1984, n° 02327, *Mme A...*). L'affaire dont le Tribunal était saisi présentait la particularité de ne pas opposer à l'expropriant l'exproprié mais un de ses créanciers hypothécaires. Cette situation était néanmoins sans incidence sur la question de compétence posée au Tribunal.

C'est bien du caractère détachable de la procédure d'expropriation dont il était question en l'espèce. Le Tribunal devait déterminer si l'absence de consignation par l'expropriant de l'indemnité allouée par le juge de l'expropriation était une opération détachable de la procédure d'expropriation.

De nombreuses décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation tranchent en faveur de la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la consignation ou du défaut de consignation intervenus dans le cadre d'une procédure d'expropriation (par exemple : CE, 31 janvier 1989, n° 70386 ; 1^{er} octobre 1971, n° 81443 ; 22 février 1980, n° 13347 et Cour de cassation, 1^{ère} civ. 26 mars 1974, 3^{ème} civ. 4 mars 1992 et 17 juin 1997).

En l'absence de ce caractère détachable, la compétence juridictionnelle pour connaître de la demande de réparation du préjudice issu du défaut de consignation de l'indemnité allouée par le juge de l'expropriation est celle du juge judiciaire, juge de l'expropriation.

Jurisprudence :

- CE, 1^{er} octobre 1971, n° 81443
- CE, 22 février 1980, *M. R...*, n° 13347, T. p. 645
- TC, 14 mai 1984, *Mme A...*, n° 02327, p. 448
- CE, 31 janvier 1989, n° 70386
- Cass. 1^{ère} civ. 26 mars 1974, n° 72-13197, Bull. 98
- Cass. 3^{ème} civ. 4 mars 1992, n° 90-70011, Bull. 75
- Cass. 3^{ème} civ. 17 juin 1997, n° 96-70168, non publié

3687 - Société SMTA c/ commune de Saint-Barthélemy, 27 novembre 2008 : conflit sur renvoi / prélèvement obligatoire assis sur des opérations déterminées / contribution indirecte / juge judiciaire

Le prélèvement institué par une commune et assis sur les opérations déterminées d'embarquement, de débarquement et de transit des passagers empruntant un port présente le caractère d'une contribution indirecte. Les litiges relatifs à ce prélèvement relèvent par conséquent de la compétence des juridictions judiciaires.

Décision :

Considérant que, par une délibération du 25 mars 1996, le conseil municipal de Saint-Barthélemy avait institué une redevance d'usage perçue sur les usagers du port de Gustavia; que, par arrêt du 23 novembre 2000, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé cette délibération au motif que, faute de pouvoir être regardée comme la contrepartie d'un service rendu, cette participation ne présentait pas le caractère d'une redevance ; qu'une deuxième délibération du conseil municipal ayant le même objet, en date du 29 octobre 1998, a été annulée par un jugement du tribunal administratif de Basse-Terre en date du 8 février 2000 ; que par un arrêt en date du 23 août 2005, la cour d'appel de Basse-Terre, saisie par la société SMTA d'une demande en restitution des sommes indûment versées à la commune, a estimé que la juridiction judiciaire n'était pas compétente au motif que la redevance indûment perçue constituait une imposition directe perçue dans le cadre d'une concession dévolue par le département et était relative à une prestation de service public ; que, saisie d'un pourvoi en cassation contre cet arrêt, la Cour de cassation a renvoyé au Tribunal, par application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 modifié, le soin de décider sur la question de compétence ;

Considérant que la redevance illégalement perçue par la commune de Saint-Barthélemy était assise sur des opérations déterminées, constituées par les embarquements, débarquements et transits des passagers des navires empruntant le port de Gustavia ; qu'ainsi elle présente le caractère d'une contribution indirecte ; que par suite le litige relève de la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire.

Commentaire :

La commune de Saint-Barthélemy avait institué un prélèvement perçu sur les usagers des ports de Gustavia. Une entreprise de transport a demandé au juge judiciaire la restitution de ce prélèvement jugé illégal par le juge de l'excès de pouvoir. Bien qu'initié sous la dénomination « redevance » il a été qualifié d'imposition directe par la cour d'appel de Basse-Terre. Saisie d'un pourvoi en cassation, la Cour de cassation a renvoyé au Tribunal le soin de préciser la nature de ce prélèvement afin de déterminer l'ordre juridictionnel compétent pour connaître du litige.

En matière fiscale, des textes spéciaux fixent souvent la répartition des compétences. L'article

L. 199 du livre des procédures fiscales prévoit, par exemple, la compétence des juridictions administrative en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées. En matière de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions, la compétence est celle des juridictions judiciaires.

La jurisprudence du Tribunal des conflits recherche d'abord si un prélèvement présente un caractère direct ou indirect avant d'appliquer un critère jurisprudentiel subsidiaire conférant la compétence administrative au titre des actes et opérations de puissance publique.

En matière de redevance pour services rendus, la distinction s'opère en fonction de la nature du service. Lorsque le service est un SPIC les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes. Lorsqu'il est administratif la compétence est celle des juridictions administratives.

Le Tribunal fonde sa solution en l'espèce sur la distinction opérée en matière fiscale, excluant ainsi la qualification de redevance pour services rendus et celle d'actes et opérations de puissance publique. Il retient le caractère indirect de la contribution au motif que son assiette est constituée par des opérations déterminées, en l'occurrence les embarquements, débarquements et transits de passagers. La compétence est donc judiciaire en application du critère législatif.

Texte :

- Article L. 199 du livre des procédures fiscales

Jurisprudence :

- CE, ass., 20 décembre 1985, *S.A. Etablissements Outters*, n° 31927, p. 382
- TC, 10 juillet 1956, *Société Bourgogne-Bois*, n° 1565, p. 586

Procédure devant le Tribunal des conflits

3682 - Epoux B..., 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / procédure devant le Tribunal des conflits / délai raisonnable / juge compétent sur le fond du litige

L'action engageant la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance des obligations de délai raisonnable de jugement doit, lorsque l'instance en cause a impliqué l'intervention des deux ordres de juridictions, être portée devant la juridiction qui est compétente sur le fond du litige.

Décision :

Considérant que, lorsque la durée totale de procédure qu'un justiciable estime excessive résulte d'instances introduites successivement devant les deux ordres de juridiction en raison des difficultés de détermination de la juridiction compétente, que le Tribunal des conflits ait été amené à statuer ou non, l'action en réparation du préjudice allégué doit être portée devant l'ordre de juridiction compétent pour connaître du fond du litige, objet desdites instances ; que la juridiction saisie de la demande d'indemnisation, conformément aux règles de compétence et de procédure propres à l'ordre de juridiction auquel elle appartient, est compétente pour porter une appréciation globale sur la durée de la procédure devant les deux ordres de juridiction et, le cas

échéant, devant le Tribunal des conflits ; que, dès lors, en l'espèce, la juridiction de l'ordre judiciaire est compétente pour statuer sur la demande des époux A... en indemnisation du préjudice qu'ils imputent à la durée prétendument excessive des instances tendant à la réparation des conséquences dommageables de la décision d'orientation de leur fille Karine en section d'éducation spécialisée.

Commentaire :

Au terme d'une procédure particulièrement longue puisque ayant fait intervenir les deux ordres de juridictions et le Tribunal des conflits, les requérants ont entendu engager la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance de l'obligation de juger dans un délai raisonnable. La difficulté de compétence réglée par le Tribunal était l'intervention successive des deux ordres de juridictions dans le cadre d'un conflit de compétence. Le Tribunal précise que sa saisine est indifférente à la qualification de cette situation.

Il devait tout d'abord être indiqué si, dans l'intérêt des justiciables, un juge unique pouvait connaître d'une telle demande de réparation et ainsi statuer sur la durée de jugement par l'autre ordre juridictionnel. Le Tribunal ayant répondu par l'affirmative la question était ensuite de savoir quel juge était alors compétent.

Trois solutions pouvaient être envisagées. La première consistait à confier au Tribunal des conflits lui-même ce type de procédures. La seconde était de privilégier les juridictions de l'ordre administratif, celles-ci pouvant paraître « naturellement » compétente pour ce type de contestations relevant de la responsabilité de l'Etat. La dernière, retenue par le Tribunal, attribue la compétence à la juridiction compétente sur le fond du litige.

La solution qu'il dégage ne concerne pas les situations dans lesquelles les deux ordres de juridiction seraient amenés à intervenir dans une même affaire au titre de compétences complémentaires et n'impliquant pas un problème relatif à la répartition entre leurs compétences juridictionnelles.

3688 – M. D..., 27 novembre 2008 : requête en rectification d'erreur matérielle / saisine en vertu de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 / annulation du jugement ou de l'arrêt dont pourrait résulter un conflit négatif

Le Tribunal des conflits, même lorsqu'il est saisi en application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, doit, en vertu de l'article 38 alinéa 2 du même décret, procéder à l'annulation d'un jugement ou arrêt si elle est nécessaire à la résolution d'un conflit négatif.

Décision :

Considérant que, lorsqu'une décision du Tribunal des conflits est entachée d'une erreur matérielle, la partie intéressée peut introduire devant le Tribunal un recours en rectification de cette erreur, hors le cas où elle est elle-même à l'origine de l'erreur qu'elle entend dénoncer ;

Considérant que dans sa décision du 17 décembre 2007, le Tribunal des conflits, saisi sur renvoi de la Cour de cassation en application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, a désigné la

juridiction de l'ordre administratif pour connaître de la contestation par M. D... du commandement de payer des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu, qui lui avait été notifié le 28 mai 2002 par le trésorier principal du Vésinet ;

Considérant qu'il ressortait manifestement de la procédure soumise au Tribunal des conflits que la cour administrative d'appel de Versailles, statuant sur la même contestation, avait, par arrêt du 12 octobre 2006, décliné la compétence de la juridiction administrative pour en connaître, ce dont il résultait un conflit négatif d'attributions, au sens de l'article 38 alinéa 2 du décret du 26 octobre 1849 modifié par celui du 25 juillet 1960 ; que dès lors, le Tribunal des conflits devait déclarer nul et non avenu l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles et renvoyer l'examen du litige à ladite cour.

Commentaire :

Par une décision du 17 décembre 2007, le Tribunal des conflits, saisi par la Cour de cassation sur le fondement de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, avait désigné la juridiction de l'ordre administratif compétente pour connaître de la contestation par un requérant d'un commandement de payer des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu. Ce faisant, le Tribunal n'avait pas déclaré nul et non avenu l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles statuant sur la contestation en cause et déclinant sa compétence. Le requérant est donc revenu devant le Tribunal pour obtenir, au titre d'une rectification en erreur matérielle, l'annulation de cet arrêt. Le Tribunal des conflits, depuis une décision du 7 juin 1999 (*M. B...*, n° 03158), admet la possibilité de former devant lui une requête en rectification d'erreur matérielle. Il accède, en l'espèce, à la demande du requérant et déclare nul et non avenu l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles.

Cette décision clarifie la combinaison des articles 35 et 38 alinéa 2 du décret du 26 octobre 1849.

S'il résultait un conflit négatif d'attributions de la décision dont la déclaration de nullité était requise en l'espèce, ce conflit n'était pas le fondement de la saisine du Tribunal. Ce dernier avait en effet été saisi par la Cour de cassation en application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849. Cette disposition permet au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ainsi qu'à toute juridiction en situation de prendre une décision échappant au contrôle de ces juridictions suprêmes, de saisir le Tribunal d'une difficulté sérieuse relative à la répartition des compétences juridictionnelles. La décision prise par ce dernier se borne alors, dans la quasi-totalité des cas, à indiquer, à la juridiction l'ayant saisi, l'ordre juridictionnel compétent.

Le dispositif de la décision du Tribunal est différent lorsqu'il est saisi aux fins de résolution d'un conflit négatif d'attributions, qu'il en connaisse en vertu de l'article 34 ou de l'article 17 du décret du 26 octobre 1849. Dans de telles hypothèses il est tenu, en vertu de l'article 38 alinéa 2 du même décret, de déclarer nulles et non avenues les décisions des juridictions de l'ordre juridictionnel désigné comme incompétent. S'il ne le faisait pas, des décisions contradictoires avec la sienne seraient maintenues. Tel était le cas en l'espèce. En effet, la décision de la cour administrative d'appel de Versailles, devenue définitive, avait créé un conflit négatif. Un éventuel pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est en effet sans incidence sur la

constitution d'un tel conflit. Or, la Cour de cassation, au lieu de saisir le Tribunal des conflits sur le fondement de l'article 34, a utilisé l'article 35.

Le Tribunal devait donc indiquer s'il devait appliquer les dispositions de l'article 38 alinéa 2 du décret du 26 octobre 1849 malgré sa saisine sur le fondement de l'article 35 de ce décret.

Il répond par l'affirmative et ne fait pas mention des modalités de sa saisine. L'article 38 alinéa 2 du décret lui donne les moyens d'assurer l'effectivité de ses décisions et son application n'est donc pas incompatible avec l'article 35 de ce même décret.

Textes :

- Article 35 du Décret du 26 octobre 1849 modifié par le décret du 25 juillet 1960
- Article 38 alinéa 2 du décret du 26 octobre 1849 modifié par le décret 25 juillet 1960

Jurisprudence :

- TC, 7 juin 1999, B.... n° 03158, p. 456

Responsabilité

3631 - Société B... c/ Etat, 31 mars 2008 : conflit sur renvoi / contribution indirecte / responsabilité de l'Etat du fait de son action législative / juge administratif

L'action dirigée contre l'Etat pour méconnaissance de son obligation d'assurer le respect des conventions internationales relève du régime de la responsabilité de l'Etat du fait de son action législative et par conséquent de la compétence de la juridiction administrative. Tel est notamment le cas d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat pour défaut de transposition de directives communautaires ayant pour effet de laisser subsister des contributions indirectes incompatibles avec le droit communautaire.

Décision :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales : « En matière de... contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits... le tribunal compétent est le tribunal de grande instance... » ; qu'il résulte de ces dispositions que ce tribunal est toujours compétent pour connaître des contestations engagées par les redevables et relatives à l'assiette des contributions indirectes, notamment des accises ;

Considérant que le même juge fiscal est également compétent pour connaître des actions par lesquelles le redevable demande à l'Etat réparation du préjudice imputable aux actes accomplis par les agents de l'administration des douanes et des droits indirects à l'occasion de la détermination de l'assiette des droits indirects, y compris lorsque la responsabilité de l'administration est recherchée du fait de l'application d'un texte incompatible avec le droit communautaire ou une convention internationale;

Considérant en revanche que lorsque le redevable choisit de rechercher la responsabilité de l'Etat du fait de la méconnaissance de l'obligation qui incombe au législateur d'assurer le respect des conventions internationales, notamment faute d'avoir réalisé la transposition, dans les délais qu'elles ont prescrits, des directives communautaires, une telle action relève du régime de la

responsabilité de l'Etat du fait de son activité législative ; que la juridiction administrative est compétente pour en connaître.

Commentaire :

À l'origine de la question de compétence posée par cette affaire étaient des contributions indirectes dont le maintien dans l'ordre juridique interne n'était dû qu'à l'absence de transposition de directives communautaires. Il s'agissait donc de savoir si la situation de ce litige dans le cadre des contributions indirectes était de nature à entraîner la compétence du juge judiciaire ou si, au contraire, la méconnaissance de l'obligation de transposition induisait la compétence de l'ordre juridictionnel administratif.

Le Tribunal s'attache à rappeler la compétence judiciaire en matière de contestations relatives aux contributions indirectes, telle qu'elle est définie par l'article L.199 du livre des procédures fiscales. Il indique ensuite, à la suite de sa décision du 1^{er} juillet 2002 Société Pinault Bretagne favorisant une unité des contestations relatives aux contributions indirectes, que l'action en responsabilité dirigée contre les agents de l'administration des douanes et des droits indirects du fait de leurs actes relève également de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, y compris lorsque l'action est fondée sur l'application d'un texte incompatible avec le droit communautaire.

Pour autant, le Tribunal distingue clairement l'hypothèse dans laquelle le choix a été fait de rechercher la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance de son obligation de respect des conventions internationales, telle qu'elle a été clairement énoncée par l'arrêt rendu en Assemblée du Conseil d'Etat du 8 février 2007 (*M. G...*, n° 279522) et dont l'obligation de transposition des directives communautaires est un des aspects. Cette action relève du régime de la responsabilité de l'Etat du fait de son activité législative et l'ordre juridictionnel administratif est seul compétent pour en connaître.

Ni l'incompatibilité avec le droit communautaire ni le cadre des contributions indirectes n'ont été déterminants pour fonder la compétence juridictionnelle, c'est de la nature particulière de l'action engagée qu'elle se déduit.

Références :

Textes :

- Article L. 199 du livre des procédures fiscales

Jurisprudence :

- TC, 1^{er} juillet 2002, *Société Pinault Bretagne*, n° C3294, p. 546
- CE ass., 8 février 2007, *G...*, n° 279522, p. 78

3619 - Mme D... c/SNCF, 2 juin 2008 : conflit négatif / responsabilité pour défaut d'entretien d'un ouvrage public / juge administratif

L'action tendant à engager la responsabilité de la SNCF et ayant pour fondement le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public constitué par la voie ferrée relève de la compétence du juge administratif.

Décision :

Considérant que si l'article 1er de la loi du 31 décembre 1957 s'applique aux dommages qui sont le fait d'un véhicule appartenant à la SNCF ou placé sous sa garde, tel un train, et à ceux qui sont imputables à l'un de ses agents chargé de conduire ce train ou associé à sa conduite, cette disposition n'a pas pour objet, et ne saurait avoir pour effet, de déroger aux règles normales de compétence applicables aux actions en responsabilité engagées sur un fondement autre que celui qui est seul visé par cette disposition ; que l'action en responsabilité exercée par Mme D... à l'encontre de la SNCF est fondée sur le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public constitué par la voie ferrée à l'égard de laquelle son fils avait la qualité d'usager non autorisé ; qu'il en résulte que le litige relève de la compétence de la juridiction administrative.

Commentaire :

À la suite du décès accidentel de son fils, heurté par un train appartenant à la SNCF, la requérante recherchait la responsabilité de la SNCF afin d'obtenir réparation de son préjudice. Le fondement de son action résidait dans le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public constitué par la voie ferrée. La requérante estimait en effet que la cause déterminante du décès de son fils était le défaut d'entretien des grillages de protection empêchant l'accès à la voie ferrée.

L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1957 met en place un régime dérogatoire au droit commun de la responsabilité en confiant au juge judiciaire la connaissance des actions tendant à la réparation des dommages de toutes natures causés par un véhicule quelconque.

Il n'y avait, en l'espèce, pas de doute quant à l'origine du dommage qui résultait bien de la collision avec un véhicule appartenant à la SNCF et susceptible de rentrer dans le champ d'application de la loi du 31 décembre 1957. Néanmoins, le fondement de l'action engagée identifiait comme cause déterminante du dommage le défaut d'entretien des grillages entourant la voie ferrée, ouvrage public.

Il revenait donc au Tribunal de déterminer si ce fondement était de nature à écarter l'application de la loi du 31 décembre 1957 malgré l'implication évidente d'un véhicule visée par elle. Le Tribunal décide que tel était le cas et indique que cette disposition n'a « *n'a pas pour objet, et ne saurait avoir pour effet, de déroger aux règles normales de compétence applicables aux actions en responsabilité engagées sur un fondement autre que celui qui est seul visé par cette disposition* ». Le droit commun de la responsabilité a dès lors vocation à s'appliquer.

Le Tribunal identifie l'usager non autorisé d'un ouvrage public. Si le caractère d'usager du service public implique un lien entre l'administré et le service caractérisé par la volonté d'utiliser ce dernier, il n'en va pas de même pour l'usager d'un ouvrage public. Ce dernier peut être

reconnu même en l'absence de tout élément intentionnel et nonobstant un usage anormal de l'ouvrage. Tel était le cas en l'espèce. Les litiges entre personnes publiques propriétaires de tels ouvrages et leurs usagers ressortissent de la compétence des juridictions administratives. Le Tribunal désigne donc l'ordre administratif pour connaître du cas d'espèce ici envisagé.

Texte :

- Article 1er de la loi du 31 décembre 1957

3644 – M. J... c/ Maison départementale des personnes handicapées du Finistère, 2 juin 2008
: conflit sur renvoi / commission technique d'orientation et de reclassement professionnel / contentieux technique de la sécurité sociale / juge judiciaire

La demande de réparation d'un préjudice causé par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel relève de la compétence de la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale et par conséquent de l'ordre judiciaire.

Décision :

Considérant qu'il résulte de l'article L. 323-11 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à loi du 11 février 2005, que les décisions de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel qui se prononcent sur l'état ou le taux de l'incapacité de la personne handicapée peuvent faire l'objet de recours devant la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale ; que le législateur a ainsi entendu donner compétence à cette juridiction pour connaître de toute contestation relative aux décisions de la commission, y compris des demandes indemnitaires fondées sur l'illégalité dont seraient entachées ces décisions.

Commentaire :

Le requérant demandait réparation d'un préjudice professionnel que lui aurait causé la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel en lui attribuant à tort, jusqu'au 29 avril 2002, un taux d'incapacité de 100 % qui l'aurait privé de la possibilité d'exercer un emploi.

Les décisions de cette commission font l'objet, en vertu de l'article L. 323-11 du code du travail, d'un recours devant la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale.

Une décision du Tribunal des conflits du 18 octobre 1999 (*M. B...*, n° 03087), a indiqué que le tribunal de l'incapacité était habilité à se prononcer sur « toutes les contestations relatives aux décisions des commissions départementales de l'éducation, y compris les demandes d'indemnités fondées sur l'illégalité dont seraient entachées ces décisions ». Si la matière était différente dans l'affaire commentée le problème de compétence était similaire. Le Tribunal devait en effet déterminer si la compétence pour statuer sur les décisions de la commission impliquait une compétence pour les demandes indemnitaires qu'elles sont susceptibles d'engendrer. La compétence des juridictions administratives pouvait être justifiée par la nature administrative de la commission.

Estimant que le juge compétent pour apprécier la validité des actes de la commission est le plus

à même d'apprécier les conséquences dommageables qu'ils peuvent causer, le Tribunal attribue à ce même juge la compétence pour connaître de l'action en responsabilité intentée par le requérant. L'ordre judiciaire est ainsi désigné comme compétent.

Références :

Textes :

- Article L. 323-11 du code du travail

Jurisprudence :

- TC, 18 octobre 1999, B..., n° 03087, p. 476

3671 - Préfet des Alpes-Maritimes c/ Caisse régionale des Alpes-Maritimes Groupama, 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / loi du 5 avril 1937 / qualité de membre de l'enseignement public / juge administratif

Le régime de la loi du 5 avril 1937 substituant la responsabilité de l'Etat ou de la caisse des écoles recherchée devant les juridictions administratives à la responsabilité de la commune recherchée devant le juge judiciaire ne trouve à s'appliquer qu'aux membres de l'enseignement public. La qualité de membre de l'enseignement public nécessite que l'activité exercée ait une fin éducative. Ne sont pas des membres de l'enseignement public les personnes dont l'activité se limite à la prise en charge des enfants en vue de les nourrir et de les détendre.

Décision :

Considérant que l'article 2 de la loi du 5 avril 1937, en vigueur lors de l'accident et désormais codifié à l'article L. 911-4 du code de l'éducation, substitue la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public toutes les fois que, pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'éducation morale ou physique, non interdit par les règlements, les enfants ou jeunes gens confiés ainsi aux membres de l'enseignement public se trouveront sous la surveillance de ces derniers ; que si la qualité de membre de l'enseignement public doit être étendue à toutes les personnes qui, dans l'établissement ou au-dehors, participent à l'encadrement des enfants dans toutes les activités réalisées dans un but d'enseignement, elle ne saurait s'appliquer aux personnes, agents de la commune, chargées de la surveillance des enfants pendant le déroulement de la cantine et les périodes qui la précèdent, après la sortie de classe, et la suivent, jusqu'à la rentrée en classe, dès lors que l'activité ainsi organisée se limite à la prise en charge des enfants en vue de les nourrir et de les détendre, sans poursuivre une fin éducative ; que seule, dans cette hypothèse, la responsabilité de la commune ou, éventuellement, de la caisse des écoles, peut être engagée, selon la procédure de droit commun ; qu'il en résulte que les juridictions de l'ordre administratif sont seules compétentes pour connaître du litige opposant le Préfet des Alpes-Maritimes à la Caisse régionale des Alpes-Maritimes Groupama.

Commentaire :

La loi du 5 avril 1937 a instauré un régime dérogatoire de responsabilité en matière

d'enseignement public. Codifié à l'article L. 911-4 du code de l'éducation il prévoit que la responsabilité de l'Etat sera substituée à celle des membres de l'enseignement public toutes les fois que ces derniers assureront la surveillance des enfants « pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'éducation morale ou physique, non interdit par les règlements ». Cette disposition indique que dans pareil cas l'action engageant la responsabilité de l'Etat, contrairement au droit commun, se déroulera devant les juridictions judiciaires. Au contraire, lorsque ce texte ne trouve pas à s'appliquer, la responsabilité recherchée sera celle de la commune ou éventuellement de la caisse des écoles. Ce contentieux relèvera ainsi des juridictions administratives.

Pour résoudre la question de compétence posée par cette affaire le Tribunal devait donc s'attacher à déterminer si la loi avait ou non vocation à s'appliquer. Le doute provenait de la qualité de membre de l'enseignement. Les situations relatives à l'encadrement d'enfants ou de jeunes dans le cadre de l'enseignement public sont en effet diverses et la loi n'entend pas toutes les couvrir. Le Tribunal indique donc ce que recouvre cette qualification et use pour ce faire d'un critère matériel, celui de la poursuite d'une fin éducative. Il précise, d'une part, que la qualité de membre de l'enseignement s'applique dans ou en dehors de l'établissement. Il indique, d'autre part, que le critère pertinent est celui du but éducatif de l'activité à laquelle participe l'agent. Il en déduit que la simple prise en charge des enfants à la cantine et entre les classes sans poursuivre de fin éducative n'entre pas dans le champ d'application de la loi du 5 avril 1937. Il en tire les conséquences en l'espèce et désigne les juridictions administratives comme compétentes.

Textes :

- Article L. 911-4 du code de l'éducation

3658 – Parc national des Cévennes, 30 juin 2008 : conflit sur renvoi / établissement public administratif / gestion / juge administratif

L'action engagée par un particulier contre le Parc national des Cévennes en demande de réparation du préjudice résultant des dégâts causés par des cervidés à ses plantations est relative à la gestion du parc ou des réserves intégrales et relève par conséquent de la compétence du juge administratif.

Décision :

Considérant que si, selon les articles L.241-3 et L.241-12 du code rural applicables aux faits en cause, et les dispositions, à ce jour en vigueur, des articles L. 331-17 du code de l'environnement, les contestations relatives aux indemnités éventuellement dues aux intéressés et incombant soit à l'établissement public du parc national, soit à l'Etat, sont réglées par le juge judiciaire comme en matière d'expropriation publique, s'agissant des préjudices découlant de la création d'un parc national ou des « réserves intégrales » y étant incluses, dès lors qu'ils entraînent des atteintes au droit de propriété, il n'en est pas de même comme en l'espèce, des demandes de réparations fondées sur une faute imputée à l'établissement public à l'occasion de la gestion d'un tel parc, qui ressortissent de la compétence de la juridiction de l'ordre administratif.

Commentaire :

Le Parc national des Cévennes est un établissement public à caractère administratif. Le contentieux relatif à ses décisions relève donc en principe de la juridiction administrative. La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux était néanmoins de nature à faire naître un doute relatif à la compétence en matière de demandes indemnitaires. Dans une disposition codifiée à l'article L. 331-17 du code de l'environnement, elle attribue au juge de l'expropriation « les contestations relatives aux indemnités éventuellement dues aux intéressés et incombant soit à l'établissement public du parc national, soit à l'Etat ». Le Tribunal devait donc déterminer la portée de cette disposition et en faire application au cas d'espèce.

Il indique que la compétence du juge de l'expropriation est circonscrite aux litiges relatifs à la création du parc. La disposition en cause entend en effet régler les conséquences de celle-ci et ne dispose rien quant au sort des actes de gestion du parc ou des réserves intégrales.

Pour de tels actes, n'entrant pas dans le champ d'application de la loi, les règles communes de répartition des compétences ont vocation à s'appliquer.

Le Tribunal identifie, dans l'acte de détermination de quotas de chasse des cervidés et de mise en place de mesures de protection des propriétés privées, un acte de gestion du parc. La demande de réparation présentée en l'espèce étant donc fondée sur une faute relative à la gestion du parc, elle relève de la compétence des juridictions administratives.

Textes :

- Article L.241-3 du code rural
- Article L.241-12 du code rural
- Article L. 331-17 du code de l'environnement

Service public

3652 – M. K... c/ établissement français du sang, 15 décembre 2008 : conflit sur renvoi / détermination des conditions d'emploi de ses personnels par la convention collective d'un établissement public industriel et commercial / juge judiciaire

L'appréciation de la légalité d'une convention collective conclue entre un établissement public industriel et commercial et certaines organisations syndicales représentatives ayant pour objet la détermination des conditions d'emploi de ses personnels relève de la compétence des juridictions judiciaires.

Décision :

Considérant que toute contestation portant sur la légalité ou l'application et la dénonciation d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise conclu en application de l'article L. 134-1 du code du travail, devenu les articles L. 2233-1 et L. 2233-2 du même code, relève, sauf loi contraire, de la compétence judiciaire, hormis le cas où la contestation concerne des dispositions qui n'ont pas pour objet la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que des garanties sociales des personnels des entreprises et établissements

publics visés par ces textes mais qui régissent l'organisation du service public ; que la convention collective litigieuse, dont l'arrêté ministériel d'approbation est sans incidence sur la nature juridique, intervenue en considération des dispositions du code du travail suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de leurs conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que de leurs garanties sociales, et conclue entre l'Etablissement français du sang, expressément considéré par le législateur comme un établissement public industriel et commercial pour l'application du code du travail, et les organisations syndicales représentatives, a eu pour objet la détermination des conditions d'emploi des personnels de l'Etablissement français du sang régis par le code du travail et relevant du droit privé ; que, dès lors, l'appréciation de la légalité de la convention collective dont dépend la solution du litige opposant M. K..., ayant opté pour le statut de droit privé, à l'Etablissement français du sang relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Commentaire :

Le requérant était un agent contractuel de droit public de l'Etablissement français du sang, établissement public industriel et commercial de l'Etat, recruté antérieurement à sa création et ayant ainsi vu celui-ci se substituer à son ancien employeur, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. Conformément à la loi de création de cet établissement public du 1^{er} juillet 1998, le requérant devait choisir entre le maintien de son contrat de droit public et l'établissement d'un contrat de droit privé. Ayant opté pour cette dernière solution, il est entré en conflit avec son employeur relativement aux conditions de sa rémunération. Il estimait que devait être écartée la convention collective appliquée par l'établissement public. Pour trancher le litige, le juge du fond devait donc en apprécier la légalité.

Depuis la décision du Tribunal des conflits du 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ époux B...*, les accords collectifs touchant à l'organisation du service public relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Par une décision du même jour (*V... c/ RATP*, n° 3662), le Tribunal modifie très significativement la répartition des compétences en la matière. Si la compétence de la juridiction administrative pour les mesures d'organisation du service public est maintenue, le contenu en est considérablement allégé. Sont en effet désormais exclues de cette qualification et donc de la compétence de l'ordre administratif les mesures relatives à la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que des garanties sociales des personnels des entreprises et établissements publics visés par les articles L. 2233-1 et L. 2233-2 du code du travail.

C'est en admettant la divisibilité de l'accord collectif, tranchant sur ce point avec la jurisprudence antérieure, que le Tribunal permet l'identification des dispositions relatives à l'organisation du service public et en induit ainsi une appréciation plus stricte et une définition en creux.

La convention collective litigieuse avait en l'espèce pour objet la détermination des conditions d'emploi des personnels de l'Etablissement français du sang régis par le code du travail et relevant du droit privé. Le litige relevait donc de la compétence des juridictions judiciaires.

Références :

Textes :

- Article L. 2233-1 du Code du travail
- Article L. 2233-2 du code du travail

Jurisprudence :

- TC, 15 décembre 2008 *V... c/ RATP*, n° C3662, p. 563
- TC, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ époux B...* n° 01908, p. 789

3662 – M. V... c/ RATP, 15 décembre 2008 : conflit sur renvoi / détermination des conditions d'emploi de ses personnels par la convention collective d'un établissement public industriel et commercial / juge judiciaire

L'action introduite à l'encontre de la décision implicite de refus du retrait de la dénonciation d'un protocole d'accord conclu entre la direction générale d'un établissement public à caractère industriel et commercial et certaines organisations syndicales représentatives, s'analysant comme un accord collectif, relève de la compétence du juge judiciaire dès lors qu'elle ne porte pas sur des mesures relatives à l'organisation du service public.

Décision :

Considérant que toute contestation portant sur la légalité ou l'application et la dénonciation d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise conclu en application de l'article L. 134-1 du code du travail, devenu les articles L.2233-1 et L. 2233-2 du même code, relève, sauf loi contraire, de la compétence judiciaire, hormis le cas où la contestation concerne des dispositions qui n'ont pas pour objet la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que des garanties sociales des personnels des entreprises et établissements publics visés par ces textes mais qui régissent l'organisation du service public ; que le protocole d'accord litigieux, conclu entre la RATP, établissement public à caractère industriel et commercial, et certaines organisations syndicales représentatives, dont l'objet était d'aménager les conditions d'emploi et de travail des agents de sécurité, constituait un accord collectif complétant les dispositions statutaires applicables au personnel de la RATP, dont la dénonciation est régie par le code du travail ; que, dès lors, l'action introduite par M. V... à l'encontre de la décision implicite du président directeur général de la RATP, laquelle, comme la dénonciation dont elle a refusé le retrait, n'est pas détachable de l'accord collectif, relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Commentaire :

Une action a été introduite à l'encontre d'un refus de retrait d'une dénonciation d'un protocole d'accord. Ce dernier, comme le Tribunal l'indique, doit être analysé comme un accord collectif complétant les dispositions statutaires applicables au personnel de la RATP.

Depuis la décision du Tribunal des conflits du 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ époux*

B..., les accords collectifs touchant à l'organisation du service public relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Par sa décision, le Tribunal modifie très significativement la répartition des compétences en la matière. Si la compétence de la juridiction administrative pour les mesures d'organisation du service public est maintenue, le contenu en est considérablement allégé. Sont en effet désormais exclues de cette qualification et donc de la compétence de l'ordre administratif les mesures relatives à la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que des garanties sociales des personnels des entreprises et établissements publics visés par les articles L. 2233-1 et L. 2233-2 du code du travail.

C'est en admettant la divisibilité de l'accord collectif, tranchant sur ce point avec la jurisprudence antérieure, que le Tribunal permet l'identification des dispositions relatives à l'organisation du service public et en induit ainsi une appréciation plus stricte et une définition en creux.

Textes :

- Article L. 2233-1 du code du travail
- Article L. 2233-2 du code du travail

Jurisprudence :

- TC, 15 décembre 2008, K..., n° C3652, T. p. 647
- TC, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/ époux B...*, n° 01908, p. 789

Travaux publics

3621 - Souscripteurs des Lloyds de Londres c/commune de Dainville, 2 juin 2008 : conflit sur renvoi / garantie décennale / travaux publics / juge administratif

L'action en responsabilité engagée par une commune sur le terrain de la garantie décennale à l'encontre d'un sous-traitant ayant participé à l'exécution d'un marché de travaux publics mais avec lequel elle n'est liée par aucun contrat relève de la compétence de la juridiction administrative.

Décision :

Considérant d'autre part que le litige né de l'exécution d'un marché de travaux public 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 ; que la société Ducroq-Catoire a participé à l'exécution des travaux en sa qualité de sous-traitant de la société Artebat ; que la commune, qui n'est liée à la société Ducroq-Catoire par aucun contrat de droit privé, recherche la responsabilité de cette société, à titre principal, sur le terrain de la garantie décennale ; que la juridiction administrative est, dès lors, seule compétente pour connaître de cette demande.

Commentaire :

Dans cette affaire, il s'est agi pour le Tribunal de déterminer l'ordre juridictionnel compétent

pour connaître de l'action fondée sur la garantie décennale engagée par le maître d'ouvrage de travaux publics à l'encontre d'un sous-traitant avec lequel il n'est lié par aucun contrat.

La solution de référence en matière de responsabilité de travaux publics émane de la décision du Tribunal des conflits du 24 novembre 1997 *Société de Castro*. Il indique que « tout litige relatif à l'exécution de travaux publics entre participants à ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative sauf dans le cas où les parties sont liées par un contrat de droit privé ».

Pour autant, deux éléments étaient de nature à laisser subsister des doutes relatifs à la compétence.

D'une part, le fondement de l'action sur le terrain de la garantie décennale. Le Tribunal des conflits a effet considéré dans une décision du 10 juillet 1990 « *SEMARELP* » qu'il appartenait au juge judiciaire de se prononcer en matière de travaux publics, même sans contrat unissant un maître d'ouvrage et un sous-traitant, dans la mesure où la demande se situait sur le terrain de la garantie décennale.

D'autre part, l'existence d'un contrat de droit privé faisant participer le sous-traitant à l'exécution des travaux publics. Ce contrat n'est pas passé entre le maître d'ouvrage et le sous-traitant en question, c'est à dire entre les parties au litige, mais bien entre le sous-traitant et l'entrepreneur. Il a pu néanmoins être considéré comme fondement de la compétence du juge judiciaire. Le Tribunal a ainsi, dans une décision du 18 juin 2007 *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier sis place de la gare à la Varenne Saint-Hilaire*, fondé la compétence de l'ordre judiciaire pour une action quasi-délictuelle du maître de l'ouvrage à l'encontre d'un sous-traitant avec lequel il n'était lié par aucun contrat sur le contrat de droit privé qui avait fait participer celui-ci à l'exécution des travaux publics et ainsi fait naître ses obligations.

La solution adoptée met un terme à ces atténuations du caractère attractif de la notion de travail public et circonscrit la compétence de la juridiction judiciaire à l'existence d'un contrat de droit privé entre les parties au litige, condition qui doit être remplie même lorsque la demande se situe sur le terrain de la garantie décennale.

Jurisprudence :

- TC, 24 novembre 1997, *Société de Castro*, n° 03060, p. 540
- TC, 10 juillet 1990, *SEMARELP*, n° 02622, p. 398
- TC, 18 juin 2007, *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier sis place de la gare à la Varenne Saint-Hilaire*, n° C3515, p. 598

3642 – Commune de Cusy, 2 juin 2008 : conflit sur renvoi / paiement direct / travaux publics / juge administratif

Les litiges relatifs à la procédure de paiement direct au sous-traitant par le maître d'ouvrage relèvent, en matière de marchés publics, de la compétence des juridictions administratives.

Les litiges fondés sur un contrat de droit privé, alors même qu'ils sont relatifs à l'exécution de travaux publics, relèvent de la compétence des juridictions judiciaires.

Décision :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 6 de la loi susmentionnée du 31 décembre 1975 : Le sous-traitant qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été

agréées par le maître de l'ouvrage, est payé directement par lui pour la part du marché dont il assure l'exécution ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les litiges relatifs au paiement direct au sous-traitant, par le maître de l'ouvrage, du prix des travaux concernant l'exécution d'un marché public, relevant de la compétence administrative ; que la demande de la société Aravis-Enrobage contre la commune de Cusy est au nombre de ces litiges ; qu'il s'ensuit que ce litige ressortit à la compétence de la juridiction administrative ;

Considérant en revanche que l'action engagée par la société Aravis-Enrobage, qui se prétend subrogée dans les droits de la société Screg Sud-Est, à l'encontre de l'entreprise Grosjean tend au paiement des sommes qu'elle dit avoir dû régler à son propre sous-traitant ; qu'ainsi son action contre l'entreprise Grosjean ne peut avoir d'autre fondement que le contrat de sous-traitance conclu entre elles ; qu'alors même qu'il est relatif à l'exécution de travaux publics, ce contrat, conclu entre deux personnes privées, présente le caractère d'un contrat de droit privé ; qu'il s'ensuit qu'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître de ce litige.

Commentaire :

Deux questions devaient être traitées par le Tribunal dans la présente affaire.

La première lui a permis d'étendre le champ d'application de sa jurisprudence relative à la procédure de paiement direct. La seconde lui a donné l'occasion d'appliquer sa jurisprudence relative aux litiges entre sous-traitants en matière de travaux publics.

La procédure de paiement direct a été instituée par la loi du 31 décembre 1975. Elle permet une sécurisation de la situation des sous-traitants dans le cadre des marchés publics. La compétence de la juridiction administrative pour connaître des litiges relatifs à cette procédure a été reconnue par le Tribunal des conflits dans une décision du 14 mai 1984 *Société Smac Acieroid*. Le fondement de cette compétence résidait dans l'identification, résultant du premier alinéa de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1957, de l'exécution d'un marché de travaux publics. Par sa décision, le Tribunal étend sa solution à tous les marchés publics en déduisant de la même disposition que le paiement direct est relatif à l'exécution du marché public et implique par conséquent la compétence de la juridiction administrative. Si en l'espèce il s'agissait du paiement du prix de travaux, cette solution n'en est pas moins susceptible d'être appliquée à toute procédure de paiement direct à laquelle un marché public pourrait donner lieu.

Le second volet de cette décision concerne les relations entre sous-traitants dans le cadre de l'exécution de travaux publics. Le Tribunal applique la solution dégagée dans sa décision du 24 novembre 1997 *Société de Castro* selon laquelle « tout litige relatif à l'exécution de travaux publics entre participants à ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative sauf dans le cas où les parties sont liées par un contrat de droit privé ». Le Tribunal identifie un litige entre sous-traitants relatif à l'exécution de travaux publics. Il en déduit qu'un tel litige ne peut avoir un autre fondement que le contrat de droit privé liant les parties au litige. Il conclut dès lors à la compétence des juridictions judiciaires.

Références :

Textes :

- Article 6 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance

Jurisprudence :

- TC, 14 mai 1984, *Société Smac Acieroid*, n° 02313, p.448
- TC, 24 novembre 1997, *Société de Castro*, n° 03060, p. 540

Voie de fait

3695 - Mme G..., 20 octobre 2008 : conflit positif / demande d'enquête à l'administration / absence de voie de fait / juge administratif

Le refus par l'administration de faire droit à une demande d'enquête relative une plainte pour harcèlement sexuel n'est pas constitutif d'une voie de fait. Sa contestation relève donc de la compétence des juridictions administratives.

Décision :

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

Considérant que l'administration, investie du pouvoir disciplinaire qui s'attache à l'autorité hiérarchique, agit dans le cadre de ses pouvoirs lorsqu'elle apprécie s'il y a lieu, compte tenu des faits portés à sa connaissance, de procéder à des investigations ; qu'ainsi en refusant de faire droit à la demande d'enquête de Mme G..., le recteur de l'académie de Strasbourg et le ministre de l'éducation nationale ont agi dans l'exercice de leur pouvoir ; que, par suite, c'est à bon droit que le conflit a été élevé.

Commentaire :

La requérante, fonctionnaire de l'éducation nationale, avait demandé au recteur et au ministre de l'éducation nationale d'enquêter à propos de sa plainte relative au harcèlement qu'elle aurait subi dans le cadre de ses fonctions. Elle estimait que le refus de l'administration de procéder à cette enquête était constitutif d'une voie de fait. Le Tribunal devait donc déterminer si un tel refus présentait ce caractère.

La voie de fait peut être constatée dans deux séries de cas (TC, 8 avril 1935, *Action Française* et TC, 23 octobre 2000, *M. B...*, n° 3227). D'une part, lorsqu'une décision administrative portant

atteinte à la liberté et à la propriété privée est en elle-même, et indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exécutée, manifestement insusceptible de se rattacher à l'exécution d'un texte législatif et réglementaire ou, plus généralement, à un pouvoir appartenant à l'administration. D'autre part lorsque l'administration a procédé, dans des conditions irrégulières, à l'exécution forcée d'une décision, même régulière, portant gravement atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale. Ainsi, lorsque l'illégalité est telle que le comportement de l'administration cesse de se rattacher à l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, ce comportement est constitutif d'une voie de fait (TC, 19 novembre 2001, *Mlle M... c/ Ministre de l'intérieur*).

En l'espèce, la liberté fondamentale invoquée était la dignité de la personne humaine. Le Tribunal des conflits, sans se prononcer sur ce point, recherche si l'administration a agi dans le cadre de ses pouvoirs.

Il convient de noter qu'un refus d'agir n'est pas, par nature, insusceptible de constituer une voie de fait (TC, 19 novembre 2007, *Maire de Limeil-Brévannes c/ Préfet du Val de Marne*).

Le Tribunal indique que l'appréciation par l'administration, compte tenu des faits portés à sa connaissance, de l'opportunité de procéder ou non à une enquête se rattache à l'exercice du pouvoir disciplinaire qu'elle détient en tant qu'autorité hiérarchique. Le recteur de l'académie de Strasbourg et le ministre de l'éducation nationale n'ont donc pas commis de voie de fait en refusant l'enquête. Le juge administratif est donc compétent pour en connaître la contestation.

Jurisprudence :

- TC, 8 avril 1935, *Action Française*, n° 00822, p. 1227
- TC, 23 octobre 2000, *M. B...*, n° 3227, p. 755
- TC, 19 novembre 2001, *Mlle M... c/ Ministre de l'intérieur*, n° 3272, p. 755
- TC, 19 novembre 2007, *Maire de Limeil-Brévannes c/ Préfet du Val de Marne*, n° C3653, p. 608

3673 – M. M... c/ Préfet du Val-de-Marne, 15 décembre 2008 : conflit positif / destruction de véhicule après une mise en fourrière / absence de voie de fait / juge administratif

La destruction d'un véhicule dont la mise en fourrière a été ordonnée par un officier de police judiciaire n'est pas constitutive d'une voie de fait alors même que la notification de mise en fourrière aurait été effectuée à une mauvaise adresse. Sa contestation relève par conséquent de la compétence des juridictions administratives.

Décision :

Considérant qu'il ressort des dispositions des articles L.325-1 et L.325-7 du code de la route, dans leur rédaction applicable, que le législateur a attribué à l'administration le pouvoir de procéder à la destruction des véhicules réputés abandonnés parce qu'ils n'ont pas été retirés de la fourrière par leur propriétaire dans le délai de quarante cinq jours après la notification à ce dernier d'une mise en demeure d'avoir à les retirer ; que, par suite, la destruction du véhicule de M. A, dont la mise en fourrière avait été ordonnée par l'officier de police judiciaire pour avoir été laissé en stationnement dans un parc public durant plus de sept jours, en violation des dispositions de l'article R.417-2 du code de la route, n'était pas manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration, alors même que la notification prescrite par les

articles L.325-7, R.325-31 et R.325-32 du même code aurait été effectuée à une mauvaise adresse ; que cet acte ne saurait, dès lors, être regardé comme constitutif d'une voie de fait.

Commentaire :

La destruction des véhicules mis en fourrière implique des activités différentes dont sont susceptibles de connaître les juridictions judiciaires et administratives. La mise en fourrière elle-même est en effet une opération de police judiciaire dont le juge judiciaire a vocation à connaître. Quant à la destruction réalisée par l'administration, sa contestation relève, en principe, de la compétence des juridictions administratives.

En l'espèce, la notification de la mise en fourrière avait été effectuée à une mauvaise adresse. Informée du retour du courrier sans que son destinataire en ait eu connaissance, l'administration a néanmoins procédé à la destruction du véhicule. La voie de fait peut être constatée dans deux séries de cas (TC, 8 avril 1935, *Action Française* et TC, 23 octobre 2000, *M. B...*, n° 3227). D'une part, lorsqu'une décision administrative portant atteinte à la liberté et à la propriété privée est en elle-même, et indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exécutée, manifestement insusceptible de se rattacher à l'exécution d'un texte législatif et réglementaire ou, plus généralement, à un pouvoir appartenant à l'administration. D'autre part lorsque l'administration a procédé, dans des conditions irrégulières, à l'exécution forcée d'une décision, même régulière, portant gravement atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale. Ainsi, lorsque l'illégalité est telle que le comportement de l'administration cesse de se rattacher à l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, ce comportement est constitutif d'une voie de fait (TC, 19 novembre 2001, *Mlle M...c/ Ministre de l'intérieur*).

Il s'agissait donc pour le Tribunal de déterminer si, en l'espèce, la destruction était insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration.

Dans une décision du 4 novembre 1991, le Tribunal des conflits a estimé qu'était constitutive d'une voie de fait la destruction d'un véhicule le jour même de son enlèvement pour avoir été laissé en stationnement pendant plus de sept jours consécutifs. Mais dans cette affaire les règles de la notification avaient été totalement ignorées. En l'espèce les règles de notification ont été peut-être irrégulièrement appliquées mais n'ont pas été manifestement ignorées. Ainsi la destruction contestée n'était pas insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration. La voie de fait n'étant pas constituée, la juridiction administrative était compétente pour en connaître.

Références :

Textes :

- Article L. 325-1 du code de la route
- Article L. 325-7 du code de la route
- Articles R. 325-31 et R.325-32 du code de la route
- Article R. 417-2 du code de la route

Jurisprudence :

- TC, 8 avril 1935, *Action Française*, n° 00822 ; p. 1227

- TC, 4 novembre 1991, *M. B...*, n° 02666, T. p. 749
- TC, 23 octobre 2000, *M. B...*, n° 3227, p. 775
- TC, 19 novembre 2001, *Mlle M... c/ Ministre de l'intérieur*, n° C3272, p. 755