

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

POUR L'ANNEE 2010

Pendant l'année 2010, 45 affaires nouvelles ont été enregistrées et 49 affaires ont été jugées par le Tribunal des conflits. Le stock d'affaires restant à juger au 31 décembre 2010 s'établissait à 32.

Parmi les affaires enregistrées, 27, soit près de 60 %, provenaient des juridictions de l'un et l'autre ordres, en prévention de conflit négatif, sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849. Le Tribunal a été saisi de 7 conflits positifs, soit environ 15 % des saisines, à la suite d'un arrêté d'élévation de conflit par des préfets.

Les principales décisions rendues ont été regroupées par thèmes et sont présentées ci-dessous, assorties d'un bref commentaire.

VOIE DE FAIT / EMPRISE

TC, 15 février 2010, Mme T... c/ Haut Commissaire de la République en Polynésie Française, n° 3722

Voie de fait/ Atteinte à la Propriété privée/ Agissement manifestement insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'administration pénitentiaire

Constitue une voie de fait la décision du directeur d'un centre pénitentiaire d'abattre, avec la participation d'un membre de sa famille et de trois détenus munis de matériels du centre pénitentiaire, des arbres d'une propriété voisine dans le but de dégager et permettre la vue sur le lagon depuis son logement de fonction, un tel abattage ayant porté une atteinte grave à la propriété d'autrui et étant insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'administration pénitentiaire.

Décision :

Considérant que l'abattage, dans le but mentionné ci-dessus, sur le terrain de Mme T... et sans son accord, d'arbres lui appartenant, effectué, à l'instigation et sur les instructions du directeur du centre pénitentiaire, par des détenus, avec des matériels de ce centre, qui a ainsi porté une atteinte grave à la propriété de la requérante, est manifestement insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'administration pénitentiaire ; qu'en conséquence, il constitue une voie de fait ; que, dès lors, le litige introduit par Mme T... pour obtenir l'indemnisation de ses préjudices consécutifs à cette voie de fait relève de la juridiction judiciaire, sans préjudice de la possibilité pour l'État d'exercer l'action récursoire contre son agent dans la mesure où il apparaîtrait que la faute présenterait un caractère personnel ;

Commentaire :

La voie de fait est constituée lorsque 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. Le rattachement à un pouvoir appartenant à l'administration est retenu lorsque l'acte ou la mesure est décidé en application d'un texte législatif ou réglementaire ou lorsque l'acte ou la mesure procède d'un pouvoir déterminé découlant de la mission particulière de l'autorité administrative concernée.

Référence :

Jurisprudence :

- TC, 23 janvier 1978, B..., n° 2065
- TC, 23 octobre 2000, B... c/ Ministre des affaires étrangères, n° 3227
- TC, 20 octobre 2008, Mme G... c/ Ministre de l'éducation nationale, n° 3695
- TC, 19 novembre 2007, G... c/ Ministre de l'intérieur, n° 3660

TC, 21 juin 2010, A... c/ Commune de Nevers, n° 3751

Voie de fait/ Atteinte à la Propriété privée

L'enfouissement de canalisations d'assainissement sous le sol de certaines parcelles privées sans le consentement du propriétaire constitue une voie de fait, la circonstance que le propriétaire n'ait acquis ces parcelles qu'après les travaux est indifférente.

Décision :

Considérant que la commune de Nevers a fait réaliser en 1997, sur un terrain appartenant désormais à M. A..., des travaux consistant, à l'occasion de l'aménagement du boulevard de la Pisserotte, à enfouir des canalisations d'assainissement sous le sol des parcelles CX 214 et 217 et à installer des regards sur ces parcelles ; qu'en 2001, elle a fait passer une portion de chemin, dit chemin du Barreau, sur les parcelles CW 19 et 25 appartenant au même propriétaire ; qu'il est constant que dans chacun des deux cas la commune, qui n'a pas allégué avoir commis une simple erreur matérielle, a dépossédé le propriétaire d'une partie de son bien sans avoir obtenu son accord et sans détenir aucun titre pour ce faire ; que, si ces parcelles sont proches des limites du terrain en cause et si, en raison de leur caractère inconstructible, elles sont de faible valeur, cette circonstance est sans incidence sur le caractère de voie de fait des travaux ainsi réalisés sans droit ni titre sur des parcelles qui n'appartenaient pas à la commune ; que par suite, les conséquences dommageables de ces agissements ne peuvent être appréciées que par les juridictions de l'ordre judiciaire, sans que puisse y faire obstacle la circonstance que M. A... n'est devenu propriétaire de ces parcelles qu'en 2002 ; qu'il en va de même de ses conclusions tendant au déplacement des ouvrages en cause, dès lors que, si la commune fait état de propositions de règlement amiable, il ne ressort pas du dossier qu'un acte lui permettant de devenir propriétaire des parcelles en cause serait intervenu, ni qu'une procédure administrative de régularisation aurait été engagée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le litige opposant M. A... à la commune de Nevers relève de la compétence de la juridiction judiciaire ;

Commentaire :

La commune avait enfouï des canalisations d'assainissement sous le sol de parcelles et avait fait passer un chemin sur ces terrains. Le Tribunal des conflits juge que ces travaux ont dépossédé le propriétaire d'une partie de son bien sans avoir obtenu son accord et sans aucun titre. La circonstance que les parcelles concernées étaient de faible valeur et que le propriétaire avait acquis ces biens après les travaux est sans incidence sur la caractérisation de la voie de fait. Le juge judiciaire est donc compétent pour apprécier les conséquences dommageables des agissements de l'administration.

Par ailleurs, le Tribunal des conflits précise que, si, en principe, le juge administratif est seul compétent pour connaître d'une demande relative à un ouvrage public, il en va autrement lorsque, dans l'hypothèse d'une voie de fait, aucune procédure administrative de régularisation n'a été engagée par la commune ou que celle-ci n'a pris aucun acte afin d'acquiescer les parcelles.

Référence :

Jurisprudence :

- TC, 23 octobre 2000, B... c/ Ministre des affaires étrangères, n° 3227

- TC, 5 juin 2002, M. et Mme B... c/ Electricité de France, n° 3287
- TC, 17 décembre 2007, M. et Mme D... c/ Ville d'Etaples et Société des Eaux du Touquet, n° 3586

TC, 13 décembre 2010, M et Mme V... c/ Commune de Verrières-le-Buisson, n° 3798

Emprise irrégulière/Propriété privée/Parcelle présumée sans maître

Les travaux réalisés par une commune sur une parcelle présumée sans maître et susceptible à ce titre d'être appréhendée par l'Etat constituent une emprise irrégulière.

Décision :

Sur la demande en démolition des ouvrages et en restitution de la parcelle

Considérant que des conclusions tendant à faire ordonner la suppression ou le déplacement d'un ouvrage public relèvent par nature de la compétence du juge administratif ; qu'ainsi, l'autorité judiciaire ne saurait, sans s'immiscer dans les opérations administratives et empiéter ainsi sur la compétence du juge administratif, prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public ; qu'il n'en va autrement que dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée ;

Considérant qu'en l'espèce, l'exécution par la commune sur la parcelle ensuite revendiquée par M. et Mme V..., d'un mur et d'une aire de stationnement, est intervenue alors que cette parcelle était présumée n'avoir pas de maître et était susceptible, à ce titre, d'être appréhendée par l'Etat ; que si la prise de possession était irrégulière, en ce qu'elle précédait une décision préfectorale d'appréhension qui n'est pas intervenue, elle se rattachait néanmoins à l'exercice d'un pouvoir que l'article L.27 bis du code du domaine de l'Etat, alors en vigueur, accordait à l'administration ; que c'est en conséquence à bon droit que le préfet de l'Essonne a élevé le conflit, sur ce chef de demande ;

Sur la demande indemnitaire

Considérant que les travaux réalisés par la commune sur la parcelle de M. et Mme V..., sans titre lui attribuant la propriété du sol, constituaient une emprise irrégulière ; que, la vérification de la régularité de l'emprise ne soulevant aucune question relative à l'appréciation de la légalité ou à l'interprétation d'un acte administratif, les juridictions de l'ordre judiciaire étaient en conséquence seules compétentes pour connaître de la demande d'indemnisation formée par les propriétaires du fonds, à l'encontre de la commune ;

Commentaire :

Afin de réaliser des travaux d'aménagement, la commune avait acquis deux parcelles dont l'une présumée sans maître. Elle avait à ce titre mis en œuvre la procédure d'appréhension de tels biens prévue par l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat. La procédure n'avait toutefois pas été menée jusqu'à son terme et la commune avait tout de même entrepris les travaux projetés.

Le Tribunal des conflits rappelle que le juge judiciaire ne peut prescrire la démolition de ces ouvrages que si la réalisation des travaux procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée.

Il retient que, si la procédure d'appréhension est irrégulière du fait de l'absence d'intervention de l'arrêté préfectoral d'appréhension, la voie de fait n'est pas constituée dès lors que la possession par la commune est susceptible de se rattacher au pouvoir conféré à l'administration sur les biens présumés sans maître, en vertu de l'article L. 27 bis du code du domaine. Par suite, seul le juge administratif est compétent pour connaître de conclusions tendant à la démolition de ces ouvrages.

Toutefois, les agissements de la commune procédant d'une emprise irrégulière, à ce titre le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'action indemnitaire engagée contre la commune dès lors que le litige ne soulevait aucune question relative à l'appréciation de la légalité d'un acte administratif.

Référence :

Textes :

- Article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat

Jurisprudence :

- TC, 5 juin 2002, M. et M^{me} B... c/ Electricité de France, n° 3287
- TC, 17 décembre 2007, M. et M^{me} D... c/ Ville d'Etaples et Société des Eaux du Touquet, n° 3586
- Pour une solution contraire : TC, 21 juin 2010, A... c/ Commune de Nevers, n° 3751

CONTRAT DE DROIT ADMINISTRATIF / CONTRAT DE DROIT PRIVE
--

TC, 13 décembre 2010, Société Green Yellow et autres c/ Electricité de France, n° 3800

Contrôle de conventionalité/Article 6§1 de la CEDH/Loi de fond influant sur la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction

Le Tribunal des conflits juge que l'application rétroactive des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, qui confère un caractère administratif aux contrats d'achat d'énergie renouvelable conclus par EDF, est contraire à l'article 6§1 de la CEDH en tant qu'elle modifie le critère de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Décision :

Considérant qu'en principe, il n'appartient pas au Tribunal des conflits, dont la mission est limitée à la détermination de l'ordre de juridiction compétent, de se substituer aux juridictions de cet ordre pour se prononcer sur le bien-fondé des prétentions des parties ; qu'en revanche, il lui incombe de se prononcer sur un moyen tiré de la méconnaissance des stipulations d'un traité lorsque, pour désigner l'ordre de juridiction compétent, il serait amené à faire application d'une loi qui serait contraire à ces stipulations ;

Considérant que, si la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction est, en principe, par elle-même, sans incidence sur le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, les stipulations de cet article s'opposent, sauf d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges, quelle que soit la qualification formelle donnée à la loi et même si l'Etat n'est pas partie au procès, notamment par l'adoption d'une disposition législative conférant une portée rétroactive à la qualification en contrats administratifs de contrats relevant du droit privé ;

Considérant qu'en l'espèce, la qualification de contrats administratifs conférée par la loi du 12 juillet 2010 aux contrats conclus entre la société EDF et les producteurs autonomes d'électricité, avec une portée rétroactive, alors qu'un litige était en cours entre eux, n'est justifiée par aucun motif impérieux d'intérêt général ; que les demandes d'achat d'électricité présentées par les sociétés productrices d'électricité à la société anonyme EDF, tenue de conclure les contrats d'achat correspondants, ne peuvent conduire qu'à instaurer entre ces personnes de droit privé des relations contractuelles de droit privé ; que, dès lors et sans qu'il soit besoin de surseoir à

statuer en considération d'une question prioritaire de constitutionnalité présentée devant le Conseil d'Etat relative à l'article 88 de la loi du 12 juillet 2010, le litige opposant les SNC Green Yellow, Ksilouest, Ksilest et Ksilnordest à la société anonyme EDF et relatif à la formation de tels contrats d'achat d'électricité relève de la juridiction judiciaire ;

Commentaire :

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a réformé le statut d'EDF d'établissement public industriel et commercial en société anonyme. Il en résulte que les contrats conclus par EDF après l'intervention de la loi sont des contrats de droit privé, en application de la jurisprudence *Peyrot*.

Toutefois, aux termes de l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, les contrats d'achat d'énergie renouvelable conclus par EDF ont le caractère de contrats administratifs. Ces dispositions précisait qu'une telle qualification possédait un caractère interprétatif, ce qui lui conférait une portée rétroactive.

La rétroactivité des dispositions législatives emportait donc l'attribution de la compétence au juge administratif pour connaître des litiges relatifs aux contrats d'achat d'énergie renouvelable.

Le Tribunal des conflits retient que la modification des critères de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction n'est pas en elle-même de nature à porter atteinte au droit au procès équitable. Toutefois, il opère un contrôle de conventionalité sur une loi de fond modifiant une règle de répartition de compétence. Il juge que les dispositions de l'article 6§1 de la CEDH s'opposent à l'ingérence du législateur dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige en cours, sauf motifs impérieux d'intérêt général.

Par suite, le Tribunal des conflits écarte la qualification législative de contrat administratif et confirme la compétence des juridictions judiciaires pour connaître du litige.

Référence :

Textes :

- article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000
- article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II »

Jurisprudence :

- TC, 8 juillet 1963, Entreprise Peyrot, n° 1804
- TC, 20 octobre 1997, A... c/ CPAM de l'Aude, n° 3032
- CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski et a. c/ France
- CE, 1^{er} juillet 2010, Société Bioenerg, n° 333275

PROCEDURE

TC, 18 octobre 2010, Commune de Draveil c/ Société Unifergie et Société Avenance Enseignement et Santé, n° 3762

Art. 35 du décret du 26 octobre 1849/ Renvoi par une juridiction suprême/ Autorité de chose jugée/ Non lieu

Le renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation d'une question de compétence devant le Tribunal des conflits, selon la procédure instituée aux termes de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, n'est ouvert que dans l'hypothèse où aucune décision irrévocable de l'autre juridiction suprême n'est intervenue sur le même litige.

Décision :

Considérant que, eu égard à l'objet de la procédure prévue par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 modifié, permettant au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, saisi d'un litige qui présente à juger une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, de renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence, ce dernier ne peut se prononcer sur cette difficulté que si l'autre ordre de juridiction n'a pas encore retenu sa compétence par une décision irrévocable ayant tranché le même litige caractérisé par l'identité de parties, d'objet et de cause ;

Considérant que l'autorité de la chose irrévocablement jugée, qui, par suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 28 mai 2008, s'attache à l'arrêt de la cour d'appel de Paris, fait obstacle à ce que soit remise en cause la compétence du juge judiciaire retenue par ces décisions pour connaître du litige opposant la commune de Draveil, la société Unifergie et la société Avenance Enseignement et Santé et fondé sur l'exécution du contrat de crédit-bail et de la convention tripartite liant les parties ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de statuer ;

Commentaire :

La procédure prévue par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 permet au Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, saisi d'un litige qui présente une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, de renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence, afin de prévenir l'existence d'un conflit négatif.

Le litige, en l'espèce, concernait la résiliation par la commune de Draveil d'un contrat conclu pour la gestion du service de restauration scolaire et de travaux afférents réalisés par la société cocontractante. La société cocontractante avait saisi les deux ordres de juridiction. Saisi en cassation, le Conseil d'Etat a renvoyé devant le Tribunal des conflits la question de compétence alors que la Cour de cassation a rendu une décision reconnaissant la compétence de l'ordre judiciaire.

Le Tribunal des conflits retient que la faculté prévue par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 n'est pas ouverte lorsqu'un ordre de juridiction, par une décision irrévocable, s'est déclaré compétent pour connaître du même litige caractérisé par une identité de cause, de parties et d'objet.

L'autorité de chose jugée dévolue à cette décision empêche que le Tribunal des conflits règle la question de compétence renvoyée par une juridiction suprême, dès lors que la difficulté sérieuse n'existe plus.

Référence :

Textes :

- Décret du 26 octobre 1849 modifié par le décret n° 1960-728 du 28 juillet 1960

Jurisprudence :

- Cass. 1^{ère} civ., 28 mai 2008, Commune de Draveil n° 07-17648
- CE, 27 janvier 2011, Commune de Draveil, n° 298867

TC, 12 avril 2010, Melle Van A... c/ Etat, n° 3747

Agent contractuel/ Nouvelle Calédonie/ Absence d'application du statut de droit public

Le différend qui oppose un agent de l'Etat non titulaire à son employeur, en Nouvelle-Calédonie, relève de la compétence du juge judiciaire.

Décision :

Considérant que Mlle Van A... a été employée sous contrat du 1^{er} décembre 2002 au 30 juin 2008 par l'Etat pour exercer les fonctions de programmeur à la trésorerie générale de la Nouvelle-Calédonie à Nouméa ; que si l'intéressée avait ainsi la qualité d'agent public de l'Etat et si son contrat prévoyait que les dispositions du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat lui seraient applicables et que les différends relatifs à ce contrat seraient portés devant le tribunal administratif, elle ne se trouvait toutefois pas placée sous un « statut de fonction publique » ou sous un « statut de droit public », au sens des dispositions précitées de l'article Lp. 111-3 du code du travail de Nouvelle-Calédonie ; que, dès lors, le différend qui l'oppose à son employeur relève de la compétence de la juridiction judiciaire ;

Commentaire :

Les dispositions des articles Lp. 111-1 et Lp. 111-3 du Code du travail de Nouvelle-Calédonie, issues de la loi du pays n° 2008-2 du 13 février 2008, sont entrées en vigueur le 1er mai 2008 et ont remplacé l'article 1er de l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985. Elles prévoient que le livre Ier de ce code n'est pas applicable aux personnes relevant d'un statut de fonction publique ou d'un statut de droit public.

Le Tribunal des conflits maintient sa jurisprudence antérieure retenant une large portée à l'application du code du travail de Nouvelle-Calédonie. La notion de « personnes relevant d'un statut de fonction publique ou d'un statut de droit public » est entendue de manière stricte et ne permet pas d'inclure les agents publics non statutaires.

La personne employée par l'Etat sous contrat à durée déterminée pour exercer les fonctions de programmeur à la trésorerie générale de la Nouvelle-Calédonie à Nouméa, qui a la qualité d'agent public de l'Etat, ne se trouve donc pas placée sous un statut de fonction publique ou sous un statut de droit public au sens des dispositions précitées, de sorte que le contrat qui lie cet agent à l'Etat relève des règles du droit commun local. Cette solution déroge au droit applicable aux agents publics non titulaires de l'Etat en métropole.

Référence :

Textes :

- loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999

Jurisprudence :

- TC, 26 novembre 1990, M... c/ Territoire de la Nouvelle-Calédonie, n° 2629
- TC, 15 mars 1999, Mme R... c/ Institut de formation des personnels administratifs de Nouvelle-Calédonie, n° 3146

TC, 13 décembre 2010, M... c/ La Mense épiscopale de Strasbourg, n° 3748

Etablissement public du culte/Service public industriel et commercial/Litige entre un salarié et son employeur/Agent de droit privé

Décision :

Considérant que la Mense épiscopale de Strasbourg, organe du culte catholique reconnu d'Alsace-Moselle, est un établissement public du culte chargé de gérer, sous l'autorité de l'archevêque de Strasbourg, les biens du diocèse ; qu'en tant qu'elle exploite, sur le site du Mont Saint-Odile, une activité d'hôtellerie restauration, elle gère, eu égard à l'objet et aux modalités de fonctionnement de cette activité, un service public industriel et commercial ; qu'il s'ensuit que le litige opposant M. M.. à la Mense épiscopale relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ;

Commentaire :

Les menses épiscopales sont chargées de l'administration des biens du diocèse et de la représentation de ses intérêts. Elles constituent, à ce titre, des établissements publics « sui generis », souvent assimilés à des établissements publics administratifs du fait de sa nature d'établissement public du culte.

Toutefois, en l'espèce, le salarié était employé par le restaurant d'un lieu spirituel, ne constituant pas moins un site touristique. Le Tribunal des conflits retient que la mense épiscopale constitue un établissement public « à double visage ». Il relève que, outre les missions de nature administrative de la mense épiscopale de Strasbourg, celle-ci exerce une activité industrielle et commerciale. Par suite, les personnels affectés uniquement à cette activité sont des salariés de droit privé. Dans ces circonstances, seul le juge judiciaire est compétent pour connaître du litige entre le salarié et la mense épiscopale.

Référence :

Jurisprudence :

- TC, 12 novembre 1984, Société Interfrost c/ F.I.O.M, n° 2338
- TC, 14 février 2000, Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris » c/ Mme V..., n° 3170

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

TC, 15 mars 2010, Mme M... c/ Trésorier payeur général des Yvelines, n° 3706

Acte de poursuite/ Article L. 281 du LPF/ Contestation tirée de l'incompétence de l'auteur d'un acte de poursuite en raison d'une délégation de signature irrégulière/ Question préjudicielle

La décision par laquelle le Trésorier payeur général a délégué sa signature à l'inspecteur principal du Trésor constitue une décision administrative qui n'est pas un acte de poursuite au sens de l'article L. 281 du LPF. La contestation de la régularité de cette décision relève de la compétence du juge administratif sur renvoi préjudiciel.

Décision :

Considérant que l'acte portant délégation de signature n'est pas un acte de poursuite au sens de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales et que l'appréciation de sa régularité relevait non de la compétence du juge de l'exécution mais de celle du juge administratif sur renvoi préjudiciel ;

Commentaire :

Conformément à l'article L. 281 du LPF, le juge judiciaire, juge de l'exécution, est compétent pour connaître de la contestation de la régularité des actes de poursuite, alors que les contestations relatives à l'existence de l'obligation, sa quotité ou son exigibilité relèvent de la compétence du juge administratif. Les actes de poursuite sont définis comme ceux que met en œuvre le comptable pour procéder au recouvrement des créances (art. L. 258-A du LPF). Parmi une jurisprudence abondante, relève notamment de la compétence du juge judiciaire la contestation de la régularité d'une procédure d'avis à tiers détenteur, de la quotité saisissable du salaire ou de la valeur des garanties offertes.

Le Tribunal des conflits a jugé que relève de la compétence du juge judiciaire la contestation tirée de l'absence de la lettre de rappel qui, selon l'article L. 255 du livre des procédures fiscales relatif aux impôts recouverts par les comptables du Trésor, se rattache à la régularité en la forme des actes de poursuite en tant qu'elle constitue le préalable à l'action.

En l'espèce, le Tribunal des conflits retient que l'acte portant délégation de signature ne s'incorpore pas aux actes de poursuite subséquents. D'une part, le juge judiciaire n'est pas compétent pour connaître de la validité d'un acte portant délégation de compétence en vue d'assurer le fonctionnement interne de l'administration. D'autre part, la décision portant délégation de signature entre dans la catégorie des actes pris en application de l'article 410 Annexe II du code général des impôts, qui sont des actes administratifs.

Le Tribunal des conflits conclut donc à la compétence du juge administratif pour connaître de la contestation tirée de l'incompétence de l'auteur de l'acte de poursuite.

Référence :

Textes :

- Article L281 du LPF et R260-A-1 du livre de procédures fiscales

Jurisprudence :

- TC, 17 juin 1991, M..., n° 2640
- TC, 17 février 1997, B...c/ Trésorier payeur général de la Vienne, n° 2975
- TC, 13 mars 2002, Consorts B... c/ Receveur principal des impôts, n° 3139

DOMAINE PUBLIC / OUVRAGES PUBLICS
--

TC, 12 avril 2010, Société ERDF c/ Epoux M..., n° 3718

Ouvrage public/ Notion/ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz/ EDF

Le Tribunal des conflits rappelle le principe selon lequel les juridictions judiciaires ne sont pas compétentes pour prescrire quelque mesure que ce soit de nature à porter atteinte à un ouvrage public.

Décision :

En ce qui concerne la demande de déplacement du transformateur :

Considérant que des conclusions tendant à faire ordonner le déplacement ou la transformation d'un ouvrage public relèvent par nature de la compétence du juge administratif ; que le juge judiciaire ne peut prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, sauf dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration ;

Considérant que les postes de transformation qui appartenaient à l'établissement public EDF avant la loi du 9 août 2004 transformant cet établissement en société avaient le caractère d'ouvrage public ; qu'étant directement affectés au service public de distribution électrique dont la société ERDF a désormais la charge, ils conservent leur caractère d'ouvrage public ;

Considérant que les époux M... demandent à titre principal le déplacement d'un poste de transformation qui constitue, ainsi qu'il a été dit, un ouvrage public et, subsidiairement, la modification de ses conditions d'installation ; qu'en l'absence de voie de fait, cette demande relève de la seule compétence de la juridiction administrative ;

En ce qui concerne la demande indemnitaire :

Considérant que, si les litiges nés des rapports de droit privé qui lient un service public industriel et commercial assurant la distribution d'électricité à ses usagers relèvent de la compétence des juridictions judiciaires, il en va autrement lorsque l'utilisateur demande réparation d'un dommage qui est étranger à la fourniture de la prestation et provient du fonctionnement d'un ouvrage ne constituant pas un raccordement particulier au réseau public ;

Considérant que les époux M. ... demandent réparation d'un préjudice qui résulte selon eux du fonctionnement d'un poste de transformation installé au sous-sol de l'immeuble dans lequel ils habitent ; que ce dommage, rattaché au fonctionnement d'un ouvrage public et dont la source ne se situe pas dans un branchement particulier, est dépourvu de lien avec la fourniture d'électricité ; qu'il en résulte que les époux M.... doivent être considérés comme des tiers vis-à-vis de l'ouvrage public et qu'en conséquence, leur demande relève également à ce titre de la compétence de la juridiction administrative ;

Commentaire :

Il est classiquement admis que le contentieux des ouvrages publics relève exclusivement de la compétence du juge administratif. Le juge judiciaire ne dispose d'aucun pouvoir de nature à porter atteinte à l'intangibilité de l'ouvrage, et ne peut en ordonner la démolition, le déplacement ou la transformation.

Le Tribunal des conflits a consacré une exception à ce principe. Le juge judiciaire retrouve sa compétence dans l'hypothèse d'une voie de fait (TC, 6 mai 2002, Mme B... c/ EDF, n° 3287).

Le litige portait en l'espèce, sur les ouvrages de transformation d'énergie électrique. Le Tribunal des conflits retient que ces ouvrages satisfont aux trois exigences posées par la jurisprudence pour que l'on se trouve en présence d'un ouvrage public : bien immobilier – bien spécialement aménagé – bien affecté à l'utilité publique. Si la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a transformé l'établissement public industriel et commercial EDF en société anonyme de droit privé, le changement de statut d'EDF n'emporte pas de changement dans la qualification des transformateurs électriques, qui demeurent des ouvrages publics.

Ayant retenu la qualification d'ouvrages publics pour les transformateurs électriques, le Tribunal des conflits juge qu'en l'absence de voie de fait, le juge administratif est seul compétent pour connaître de la demande des époux M... de faire procéder au déplacement du transformateur responsable de nuisances.

Le Tribunal des conflits a également été amené à déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître de la demande indemnitaire formée par les époux M...

Les rapports entre service public industriel et commercial et usagers de ce même service sont de droit privé, et relèvent donc de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. Toutefois, le Tribunal des conflits a précisé que la compétence du juge judiciaire ne se justifie que pour autant que le dommage trouve son origine dans la fourniture de la prestation de service à l'utilisateur. La mise en œuvre de ce critère conduit à distinguer les dommages dont la cause est un vice du branchement particulier de l'utilisateur, élément nécessaire à la fourniture du service et ceux qui trouvent leur origine dans les autres éléments du réseau. Le Tribunal des conflits a précisé, à cet égard, que le branchement particulier ne s'entend pas comme celui qui est la propriété de l'utilisateur, mais comme la partie du réseau public qui dessert un bâtiment en particulier. Il est indifférent qu'elle constitue un ouvrage public, comme dépendant d'un réseau public principal.

Cependant, le Tribunal des conflits a pu retenir que le juge judiciaire était compétent lorsque le dommage était survenu à l'occasion de la fourniture du service à l'utilisateur. Ainsi, même si le vice est localisé en amont du branchement particulier, s'il entraîne une mauvaise fourniture du service, le litige ressortit à la compétence du juge judiciaire.

Dans le présent litige, le Tribunal des conflits retient que le juge administratif est compétent pour connaître de la demande indemnitaire des époux M... aux motifs que, d'une part, le dommage ne trouve pas son origine dans le branchement particulier, et d'autre part, le vice ne peut d'avantage être relié à une mauvaise fourniture du service.

Référence :

Textes :

- loi n° 2004-803 du 9 août 2004

Jurisprudence :

- TC, 14 mai 1990, L... et MAIF c/ Communauté urbaine de Lyon et GAN, n° 2618
- TC, 3 juillet 1995, S.C.I. du 138 rue Victor Hugo à Clamart c/ Electricité de France et Société urbaine de travaux, n° 2955
- TC, 20 janvier 2003, Epoux F... c/ Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Montrichard, n° 3327

TC, 22 novembre 2010, S.A.R.L Brasserie du Théâtre c/ Commune de Reims, n° 3764

Domaine privé/Convention d'occupation/Acte détachable

Le juge judiciaire est compétent pour connaître de la contestation par une personne privée des actes se rapportant à un contrat relatif à la gestion du domaine privé dès lors que le contrat ne met en cause que des rapports de droit privé.

Décision :

Considérant que la contestation par une personne privée de l'acte, délibération ou décision du maire, par lequel une commune ou son représentant, gestionnaire du domaine privé, initie avec cette personne, conduit ou termine une relation contractuelle, quelle qu'en soit la forme, dont l'objet est la valorisation ou la protection de ce domaine et qui n'affecte ni son périmètre ni sa consistance, ne met en cause que des rapports de droit privé et relève, à ce titre, de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va de même de la contestation concernant des actes s'inscrivant dans un rapport de voisinage ;

Considérant que l'acte par lequel le maire a refusé à la société Brasserie du Théâtre le renouvellement d'un titre d'occupation consenti par une convention ne comportant aucune clause exorbitante, n'est pas détachable de la gestion du domaine privé et relève de la compétence du juge judiciaire ;

Commentaire :

La gestion du domaine privé des personnes publiques ne saurait constituer une mission de service public (TC, 18 juin 2001, L..., n° 3241). Par suite, il était admis que le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges qui y sont relatifs, exception faite des actes de disposition, qui, par nature, relèvent de la compétence du juge administratif.

La jurisprudence avait, toutefois, apporté quelques tempéraments à cette compétence de principe, considérant que les actes unilatéraux de gestion du domaine privé constituaient des actes administratifs détachables du contrat. Le Tribunal des conflits avait retenu que le critère organique de l'acte portant sur un contrat d'occupation du domaine public devait prévaloir et qu'en conséquence, la contestation de la légalité des actes afférents à la conclusion d'un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune relevait de la compétence du juge administratif.

Dès lors qu'était contesté un acte administratif, même si son objet portait sur un contrat de gestion du domaine privé, la compétence ressortissait à la juridiction administrative. Cette solution était applicable aux actes des organes délibérants comme à ceux des autorités exécutives.

Le Conseil d'Etat a ainsi pu retenir que la délibération municipale ayant pour objet d'autoriser le maire à engager devant le juge judiciaire une procédure d'expulsion à l'encontre d'un occupant sans titre d'une dépendance du domaine privé (CE, 4 juin 2007, P..., n° 288948).

Par la présente décision, le Tribunal des conflits retient que les actes unilatéraux de gestion du domaine privé ne constituent pas des actes détachables du contrat de droit privé auquel ils se rapportent et que le juge judiciaire est compétent pour apprécier la validité du refus de renouvellement de l'occupation du domaine privé.

Le juge administratif reste, toutefois, compétent pour connaître des actes de disposition et des décisions portant sur le contrat de gestion du domaine privé lorsque celui-ci contient des clauses exorbitantes du droit commun.

Référence :

Textes :

- articles L.145-1 et s. du code de commerce
- article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques

Jurisprudence :

- TC, 14 février 2000, Commune des Baie-Mahaut et Société Rhoddlams, n° 3138
- CE, 5 décembre 2005, Commune de Pontoy, n° 270948
- CE, 7 mai 2006, Commune de Jonquières, n° 281509

ARBITRAGE

TC, 17 mai 2010, Institut national de la santé et de la recherche médicale c/ Fondation Letten F. Saugstadt, n° 3754

Arbitrage/ Personne publique/ Ordre public administratif

Décision :

Considérant que le recours formé contre une sentence arbitrale rendue en France, sur le fondement d'une convention d'arbitrage, dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français, mettant en jeu les intérêts du commerce international, fût-il administratif selon les critères du droit interne français, est porté devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle la sentence a été rendue, conformément à l'article 1505 du code de procédure civile, ce recours ne portant pas atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires ; qu'il en va cependant autrement lorsque le recours, dirigé contre une telle sentence intervenue dans les mêmes conditions, implique le contrôle de la conformité de la sentence aux règles impératives du droit public français relatives à l'occupation du domaine public ou à celles qui régissent la commande publique et applicables aux marchés publics, aux contrats de partenariat et aux contrats de délégation de service public ; que, ces contrats relevant d'un régime administratif d'ordre public, le recours contre une sentence arbitrale rendue dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un tel contrat relève de la compétence du juge administratif ;

Considérant que le protocole d'accord conclu entre l'INSERM, établissement public national à caractère scientifique et technologique, et la fondation Letten F. Saugstad, association de droit privé norvégienne, dont l'objet est la construction en France d'un bâtiment destiné à abriter un institut de recherche juridiquement et institutionnellement intégré à l'INSERM et qui en prévoit le financement partiel par la fondation, met en jeu les intérêts du commerce international ; que, dès lors, le recours en annulation formé contre la sentence arbitrale rendue dans le litige opposant les parties quant à l'exécution et à la rupture de ce contrat, lequel n'entre pas au nombre de ceux relevant du régime administratif d'ordre public ci-dessus défini, relève de la compétence de la juridiction judiciaire ;

Commentaire :

Le litige est né d'un contrat conclu entre l'Inserm, établissement public français et la fondation norvégienne Letten F. Saugstadt portant sur la construction d'un bâtiment de recherche sur le campus de l'université d'Aix Marseille. Etait insérée dans le contrat une clause compromissoire prévoyant de confier à un arbitre le soin de régler les litiges éventuels.

Le Tribunal des conflits avait à déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître du litige relatif à une sentence arbitrale prononcée dans le cadre de l'exécution d'un contrat conclu entre une personne publique française et une personne morale étrangère.

Le système français de l'arbitrage international, élaboré par la jurisprudence de la Cour de cassation, a consacré le principe de l'autonomie de la clause compromissoire, d'où il résulte notamment qu'un Etat ou une personne morale de droit public ne peut se prévaloir des dispositions de la loi interne prohibant son adhésion à une convention d'arbitrage international, l'arbitrage international étant défini comme celui mettant en cause des intérêts du commerce international et la procédure d'arbitrage étant régie par les dispositions du code de procédure civile. La jurisprudence en a déduit que les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître de recours contre les sentences arbitrales internationales, la nature du contrat, administratif ou de droit privé, à l'origine du litige ainsi tranché étant indifférente.

Si le Tribunal des conflits juge que les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître de la contestation d'une sentence arbitrale internationale portant sur un contrat entre une personne de droit public et un cocontractant étranger, quelque soit la nature du contrat en cause, il apporte néanmoins, en l'espèce, un tempérament à cette compétence de principe du juge judiciaire, en retenant que le juge administratif retrouve sa compétence pour connaître d'un recours contre une sentence arbitrale internationale rendue dans un litige relatif à l'exécution ou à la rupture d'un contrat relevant d'un régime administratif d'ordre public, tel celui régissant l'occupation du domaine public et la commande publique.

Référence :

Textes :

- Titres V et VI du livre IV du code de procédure civile

Jurisprudence :

- TC, 19 mai 1958, Société Myrtoor Steamship
- Civ. 1^{re}, 2 mai 1966, Galakis, n° 61-12.255, Bull. civ. I, n° 256
- CE avis 6 mars 1986, Eurodisneyland, n° 339710
- CE sect. 19 nov. 1999, T..., n° 183648
- TC, 22 octobre 2001, I..., n° 3236
- TC, 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des Architectes Français, n° 3506
- Sous les conclusions de M. Guyomar, RFDA 2010 p. 959

RESPONSABILITE

TC, 21 juin 2010, Association 1, 2, 3 Soleil c/ Caisse d'Allocations Familiales du Var, n° 3732

Contentieux de la sécurité sociale/ Action en responsabilité/ Prérogatives de puissance publique/ Compétence administrative

Le litige né d'une action en responsabilité introduite par une association à l'encontre d'une caisse d'allocations familiales, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public administratif, en raison de la faute que celle-ci aurait commise dans l'instruction d'une demande de subvention relève de la compétence du juge administratif.

Décision :

Considérant que l'association 1, 2, 3 Soleil, qui demandait l'octroi d'une subvention d'équipement pour la création d'une crèche parentale, ne revendiquait pas le bénéfice d'un droit que lui auraient conféré les législations et réglementations de sécurité sociale, au sens de l'article L.142-1, alinéa 2, du code de la sécurité sociale ; que le litige ne relève donc pas du contentieux général de la sécurité sociale ;

Considérant que la décision de la caisse d'allocations familiales, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public administratif, se prononçant, dans le cadre de l'action familiale et sociale en faveur de la petite enfance confiée à ces caisses par l'article L.263-1 du code de la sécurité sociale et l'arrêté du 3 octobre 2001 et financée par des prélèvements obligatoires, sur une demande de subvention d'équipement, met en jeu des prérogatives de puissance publique ; que dès lors, l'action en responsabilité, qui tend à contester les conditions dans lesquelles cette mission a été exercée, relève de la compétence de la juridiction administrative ;

Commentaire :

Les caisses d'allocations familiales sont des organismes de droit privé, même si elles sont chargées d'un service public administratif. Il résulte des dispositions de l'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale et de l'arrêté du 3 octobre 2001 que les caisses d'allocations familiales sont notamment chargées du développement des établissements sociaux dédiés à l'accueil des jeunes enfants.

Le Tribunal des conflits a jugé que les actes pris par les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public sont des actes administratifs lorsqu'ils sont pris dans l'exercice de prérogatives de puissance publique (TC 24 septembre 2001, B... P... c/ Fédération départementale des chasseurs de l'Allier, n° 3190).

Dans l'hypothèse d'une action en responsabilité extracontractuelle contre une personne privée chargée d'une mission de service public, le juge administratif est compétent pour en connaître lorsque le fait dommageable trouve son origine dans l'exercice des prérogatives de puissance publique dont elle est investie.

Le Tribunal des conflits retient que la décision de la caisse d'allocation familiale qui se prononce sur l'attribution d'une subvention met en jeu des prérogatives de puissance publique. Dès lors, l'action en responsabilité, qui tend à contester les conditions dans lesquelles cette mission a été exercée, relève de la compétence de la juridiction administrative.

Référence :

Textes :

- Code de la sécurité sociale : notamment L. 142-1 du code de la sécurité sociale, L. 151-1, L. 263-1

Jurisprudence :

- TC, 6 novembre 1978, B..., n° 2087
- TC, 25 juillet 1982, C..., n° 2206

TC, 21 juin 2010, Von B... c/ Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées, n° 3759

Responsabilité extracontractuelle/ Fédération sportive/ Prérogatives de puissance publique

Les litiges mettant en cause la responsabilité des fédérations sportives de judo dans les conditions de délivrance des « dans » relèvent de la compétence du juge administratif.

Décision :

Considérant que M. Von B..., licencié de la Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées (FFJDA), a été victime d'un accident le 26 janvier 2003 lors d'un combat constituant l'une des épreuves organisées en application des dispositions précitées de l'article 17-2 de la loi du 16 juillet 1984 pour la délivrance du 1^{er} « dan » de judo ; qu'il met en cause la responsabilité de la fédération dans l'organisation de cette épreuve en faisant valoir notamment que les règles prévues n'ont pas, en l'espèce, été respectées ; que, par suite, le litige l'opposant à la FFJDA, qui se rapporte aux conditions de délivrance d'un « dan » ou grade équivalent, ressortit à la compétence de la juridiction administrative ;

Commentaire :

Il résulte des dispositions de l'article L. 131-14 et s. du code du sport que la Fédération française de judo dispose de prérogatives de puissance publique pour l'organisation des compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres sportifs, la sélection des sportifs en vue de participer à ces compétitions, l'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau et sur les listes équivalentes, l'élaboration des règles techniques de sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à ses licenciés.

Par une jurisprudence constante, le Tribunal des conflits attribue compétence aux juridictions de l'ordre administratif pour connaître des litiges relatifs aux actes des fédérations sportives pris dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique.

Le Tribunal des conflits retient que la Fédération française de judo, ayant reçu délégation du ministre des sports en application de l'article L. 131-14 du code du sport, met en œuvre des prérogatives de puissance publique lorsqu'elle détermine les conditions d'obtention des « dans » et lorsqu'elle attribue ces grades.

Référence :

Textes :

- L. 212-5 et L. 212-6 du code du sport

Jurisprudence :

- TC, 6 novembre 1978, B..., n° 2087
- TC, 13 janvier 1992, Préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde c/ Association nouvelle des Girondins de Bordeaux, n° 2681
- CE, Section, 18 juin 1984, Club athlétique de Mantes la Ville, n° 44648
- CE 19 janvier 2009, M. M... et autres, n° 314049
- Cass. Civ. I, 3 mars 2010 n° 09-65306