

DROIT ADMINISTRATIF



TRAVAUX DIRIGÉS

THÈME N° 1 :

L'autonomie du droit administratif¹

*À retenir absolument sous peine de ne pas
obtenir la moyenne à l'examen*

Références jurisprudentielles relatives à l'introduction générale :

1. TC, 8 février 1873, *Blanco*, n° 00012 : affirmation de l'autonomie du droit administratif ;
2. CE, 13 décembre 1889, *Cadot*, n° 66145 : abandon définitif de la théorie du ministre-juge ;
3. Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 : l'existence des juridictions administratives est constitutionnellement garantie.

Références textuelles :

- ✓ Loi des 16-24 août 1790 (Article 13) : affirmation de la séparation des autorités administrative et judiciaire ;
- ✓ Décret du 16 fructidor an III : réaffirmation de la séparation des autorités administrative et judiciaire ;
- ✓ Loi du 24 mai 1872 : abandon définitif de la justice retenue au profit de la justice déléguée.

*

Remarques

1. Cette liste n'est pas exhaustive. Il s'agit d'un *minimum vital* destiné à faciliter les révisions.
2. Renoncez à l'espoir d'obtenir la moyenne si vous vous présentez à l'examen sans avoir en tête cette liste – et les autres !
3. *Une relecture hebdomadaire du cours et de toutes les listes est une nécessité absolue.*

¹ Voir consignes à la fin du présent dossier.

Édit de Saint-Germain-en-Laye

Intitulé : *Édit qui défend aux parlements et autres cours de justice de prendre connaissance à l'avenir des affaires d'État et d'administration, et qui supprime plusieurs charges de conseillers au Parlement de Paris*

Saint-Germain-en-Laye, février 1641 (enregistré au Parlement de Paris le 21 février 1641)

LOUIS, etc.

Nous avons, de l'avis d'icelui [de notre conseil] et de notre certaine science, pleine puissance et autorité royale, dit et déclaré, disons et déclarons que notre cour de parlement de Paris et toutes nos autres cours, n'ont été établies que pour rendre la justice à nos sujets ; *leur faisons très expresses inhibitions et défenses, non seulement de prendre, à l'avenir, connaissance d'aucunes affaires semblables à celles qui sont ci-devant énoncées, mais généralement de toutes celles qui peuvent concerner l'État, administration et gouvernement d'icelui* [de celui-ci] que nous réservons à notre personne seule et de nos successeurs rois, si ce n'est que nous leur en donnions le pouvoir et commandement spécial par nos lettres-patentes, nous réservant de prendre sur les affaires publiques les avis de notredite cour de parlement, lorsque nous le jugerons à propos pour le bien de notre service.

Déclarons, dès à présent, toutes délibérations et arrêts qui pourront être faits à l'avenir contre l'ordre de la présente déclaration nuls et de nul effet, comme faits par personne qui n'ont aucun pouvoir de nous de s'entremettre du gouvernement de notre royaume.

Voulons qu'il soit procédé contre ceux qui se trouveront à pareilles délibérations comme désobéissant à notre commandement et entreprenant sur notre autorité ; et d'autant que notre cour de parlement de Paris a souvent arrêté l'exécution des édits et déclarations vérifiés en notre présence et séant en notre lit de justice, comme si nos officiers voulaient révoquer en doute la vérification des édits faits de notre autorité souveraine.

Nous voulons et entendons que les édits et déclarations qui auront été vérifiés en cette forme soient pleinement exécutés selon leur forme et teneur, faisant défenses à notredite cour de parlement de Paris et toutes autres, d'y apporter aucun empêchement, sauf néanmoins à nos officiers de nous faire telles remontrances qu'ils aviseront être sur l'exécution des édits pour le bien de notre service, après lesquelles remontrances nous voulons et entendons qu'ils aident à obéir à nos volontés, à faire exécuter les édits suivant la vérification qui en aura été faite de notre autorité, si ainsi nous leur ordonnons.

Et quant aux édits et déclarations qui leur seront envoyées concernant le gouvernement et administration de l'État, nous leur commandons et enjoignons de les faire publier et enregistrer sans en prendre aucune connaissance ni faire aucune délibération sur iceux [ceux-ci] et pour les édits et déclaration qui regarderont nos finances, nous voulons et entendons que lorsqu'ils leur seront envoyés, s'ils trouvent quelque difficulté en la vérification, qu'ils se retirent par-devers nous pour nous les représenter, afin que nous y pourvoyions ainsi que nous le jugerons à propos, sans qu'ils puissent, de leur autorité, y apporter aucunes modifications ni changements, ni user de ces mots, nous ne devons ni nous pouvons, qui sont injurieux à l'autorité du prince.

Et en cas que nous jugions que les édits doivent être vérifiés et exécutés en la forme que nous les aurons envoyés, après avoir entendu les remontrances sur iceux [ceux-ci], nous voulons et entendons qu'après en avoir reçu notre commandement, ils aient à procéder à la vérification et enregistrement, toutes affaires cessantes, si ce n'est que nous leur permettions de nous faire de secondes remontrances après lesquelles nous voulons qu'il soit passé outre sans aucun délai [... l'intégralité du document se trouve à l'adresse ci-après : <http://www.lex-publica.com/>]

Arrêt du Conseil d'en haut *faisant injonction au Parlement, Grand conseil, Chambre des comptes, Cour des aides, et à toutes autres compagnies souveraines de déférer et se soumettre aux arrêts du Conseil*

Fontainebleau, 8 juillet 1661

Le roi ayant souvent reconnu pendant la confusion des dernières années de sa minorité, et depuis même lorsque sa Majesté était attachée aux soins de la guerre, et qu'il s'était introduit au dedans de son royaume un désordre en la distribution de la justice, dont la conséquence est si dangereuse, qu'il est absolument nécessaire d'y pourvoir, l'opiniâtreté des plaideurs que tant d'ordonnances des rois prédécesseurs de sa Majesté, n'ont pu entièrement réprimer, s'étant enfin portée jusques à vouloir commettre en toutes rencontres l'autorité du conseil avec toutes les compagnies souveraines et rendre, par ce moyen, les procès immortels, puisque n'y ayant aucuns juges au-dessus de ce tribunal, si les autres cours auxquelles sa Majesté a donné le pouvoir de juger en dernier ressort entreprennent de contester son autorité et rendre les arrêts contraires à ceux du conseil, il faut par nécessité que les affaires qui font le sujet de ce conflit de juridiction demeurent perpétuellement indécises, et que les parties se consomment en de vaines poursuites ; cependant l'audace de ces chicaneurs a trouvé en quelques-unes de cesdites cours plus de facilité et plus d'appui qu'elles ne leur en auraient donné si elles avaient bien considéré que la même puissance qui les a établies et mis des bornes à leurs juridictions qu'elles ne peuvent passer sans attenter à la mort du souverain et ruine de la subordination des juges constitués sur différentes matières et partagés en plusieurs ressorts dans l'étendue du royaume, avec un rapport du tout à la suprême autorité du conseil que sa Majesté a établi pour avoir l'œil sur toutes les autres juridictions, régler les différends qui naissent entre elles, empêcher que ses sujets ne soient contraints de traiter leurs affaires par devant des juges suspects, retenir la connaissance de celles qui pour des raisons d'État ne peut pas être terminées ailleurs que

dans ledit conseil ; mais bien que toutes ces considérations ayant dû retenir tous ceux qui composent les compagnies souveraines d'entreprendre sur l'autorité du conseil, il a été encore plus étrange que ceux qui portent particulièrement le nom des gens du roi dans plusieurs desdites compagnies, établies principalement pour maintenir son autorité, et qui doivent continuellement veiller à la conservation de ses intérêts, ayant été requérants de telles entreprises, et qu'aucuns ayant abusé du nom et de la parole de sa Majesté pour s'opposer à ses volontés. Ainsi les juges des cours souveraines, fortifiés par les conclusions et réquisitions des avocats et procureurs généraux de sa Majesté et leurs substituts ont premièrement osé faire défenses d'exécuter les arrêts de son conseil, et de là, ils ont passé à connaître des affaires qui auraient été terminées, de prononcer au contraire, et comme ce n'était point assez d'avoir offensé la justice de sa Majesté, ils ont voulu ôter à ses sujets la liberté de lui porter leurs plaintes, et de se pourvoir en son conseil contre leurs entreprises, jusqu'à muler d'amendes et de prisons ceux qui auraient eu recours. Ce qui est d'une si préjudiciable conséquence qu'il ne peut être plus longtemps dissimulé et d'autant que sa Majesté voulant, au sujet de la paix qu'elle a donnée à son État, ôter tout ce que la licence de la guerre et les tumultes des mouvements passés ont perverti dans les anciens ordres du royaume, ne peut commencer par un endroit plus important que celui de la justice dont le dérèglement confond toutes choses et tient la fortune des hommes dans une perpétuelle incertitude ; à quoi étant nécessaire de pourvoir, *le roi étant en son conseil, a ordonné et ordonne à toutes les compagnies souveraines dans toute l'étendue des pays de son obéissance, parlements, grands conseils, chambres des comptes, cour des aides et autres, sous quelques noms qu'elles soient établies, de déférer aux arrêts de son conseil, leur faisant très expresses inhibitions et défenses, de prendre aucune connaissance des affaires et procès dont sa Majesté aurait retenu et réservé le jugement à soi, et à son conseil, à peine d'encourir son indignation,*

sauf auxdites compagnies de s'adresser à sa Majesté par voie de supplication et de remontrance, sur les inconvénients qu'elles jugeraient pouvoir arriver à l'exécution desdits arrêts sur lesquels sa Majesté fera toujours grande considération [... l'intégralité du document se trouve à l'adresse ci-après :

<http://www.lex-publica.com/>

Loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790

Intitulé : *Décret sur la constitution des administrations primaires et des assemblées administratives*

Section III

Article 7

Elles [Les administrations de département et de district] ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire.

Instruction officielle annexée à cette loi :

« La constitution ne serait pas moins violée si le pouvoir judiciaire pouvait se mêler des choses d'administration et troubler de quelque manière que ce fût les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. La maxime qui doit prévenir cette autre espèce de désordre politique est consacrée par l'article 7. Tout acte des tribunaux et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration étant inconstitutionnel demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations. »

Décret des 17 juillet - 6 août 1790 relatif aux créances arriérées et aux fonctions du comité de liquidation

L'Assemblée nationale, après avoir entendu le rapport de son comité de liquidation, sur la nécessité de fixer d'une manière précise les pouvoirs de ce comité, et déterminer les fonctions

qui lui sont attribuées, a décrété et décrète ce qui suit :

Article 1^{er}

L'Assemblée nationale décrète, comme principe constitutionnel, que nulle créance sur le trésor public ne peut être admise parmi les dettes de l'État, qu'en vertu d'un décret de l'assemblée nationale sanctionné par le roi.

Décret du 26 septembre 1793 portant que toutes les créances de l'État seront réglées administrativement

La Convention nationale décrète que toutes les créances de l'État seront réglées administrativement.

► Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

Titre II

Article 13

Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

► Décret du 16 fructidor an III
(2 septembre 1795)

Intitulé : *Décret qui défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration, et annule toutes procédures et jugements intervenus à cet égard*

Article unique

La Convention nationale, après avoir entendu son comité des finances, décrète qu'elle annule toutes procédures et jugements intervenus, dans les tribunaux judiciaires, contre les membres des corps administratifs et comités de surveillance, sur réclamation d'objets saisis, de taxes révolutionnaires, et d'autres actes d'administration émanés desdites autorités pour l'exécution des lois et arrêtés des représentants du peuple en mission, ou sur répétition des sommes et effets versés au trésor public.

Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf aux réclamants à se pourvoir devant le comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois, et notamment de celle du 13 frimaire dernier.

Arrêté du directoire exécutif du 2 germinal an V
(22 mars 1797)

Intitulé : *Arrêté qui ordonne la dénonciation au tribunal de cassation de deux jugements rendus par des tribunaux civils dans une affaire du ressort des autorités administratives*

Le directoire exécutif, vu le rapport fait au ministre de la guerre par les commissaires de l'administration des transports militaires de l'intérieur de la république et étapes réunis ;

Considérant que l'article 13 du titre II de la loi du 16-24 août 1790 établit en principe général que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; que, par la loi du 16 fructidor an 3, défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ; — Qu'un autre principe non moins certain, d'après les lois des 23 et 28 octobre — 5

novembre 1790 et 19 nivôse an 4 est que les demandes en paiement de sommes dues à la république ou par la république, ne peuvent être intentées que par ou contre les commissaires du directoire exécutif près les administrations, et que les tribunaux ne peuvent en connaître qu'après qu'elles ont subi l'examen des corps administratifs ; — Que, s'il y a conflit de juridiction entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, c'est au ministre de la justice à déterminer la compétence, sauf l'approbation du directoire exécutif, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an 3 ; — Que, dans la classe des affaires administratives, se rangent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats, sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le trésor public ; [...]

► TC, 8 février 1873, *Blanco*, n° 0012

Vu l'exploit introductif d'instance, du 24 janvier 1872, par lequel Jean Blanco a fait assigner, devant le tribunal civil de Bordeaux, l'État, en la personne du préfet de la Gironde, Adolphe Jean, Henri Bertrand, Pierre Monet et Jean Vignerie, employés à la manufacture des tabacs, à Bordeaux, pour, attendu que, le 3 novembre 1871, sa fille Agnès Blanco, âgée de cinq ans et demi, passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon poussé de l'intérieur par les employés susnommés, la renversa et lui passa sur la cuisse, dont elle a dû subir l'amputation ; que cet accident est imputable à la faute desdits employés, s'ouïr condamner, solidairement, lesdits employés comme co-auteurs de l'accident et l'État comme civilement responsable du fait de ses employés, à lui payer la somme de 40,000 francs à titre d'indemnité ;

Vu le déclinatoire proposé par le préfet de la Gironde, le 29 avril 1872 ;

Vu le jugement rendu, le 17 juillet 1872, par le tribunal civil de Bordeaux, qui rejette le déclinatoire et retient la connaissance de la cause, tant à l'encontre de l'État qu'à l'encontre des employés susnommés ;

Vu l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde, le 22 du même mois, revendiquant pour

l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité intentée par Blanco contre l'État, et motivé :

1° sur la nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'État selon les règles variables dans chaque branche des services publics ;

2° sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'État débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 22 décembre 1789, 18 juillet, 8 août 1790, du décret du 26 septembre 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an 5 ;

Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juillet 1872, qui surseoit à statuer sur la demande ;

Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3 ;

Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ;

Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'État, a pour objet de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ;

Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier ;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ;

Article 1er. L'arrêté de conflit en date du 22 juillet 1872 est confirmé.

Article 2. Sont considérés comme nonavenus, en ce qui concerne l'État, l'exploit introductif d'instance du 24 janvier 1872 et le jugement du

tribunal civil de Bordeaux du 17 juillet de la même année.

Conclusions présentées par le commissaire du gouvernement David dans *l'affaire Blanco* :

« Le fait qui a donné lieu à ce conflit est aussi simple qu'il est triste.

Une enfant de cinq ans, Agnès Blanco, a été renversée et grièvement blessée par un wagonnet chargé de tabacs, que conduisaient quatre ouvriers de la manufacture des tabacs de Bacalan à Bordeaux, à travers la rue qui sépare le magasin du hangar de cet établissement. — Le père de l'enfant a intenté, devant le tribunal civil de Bordeaux, en vertu des art. 1382 et suiv., une action qui était dirigée tout à la fois contre les quatre ouvriers, comme coauteurs de la blessure causée à sa fille, et contre l'État, comme civilement responsable de l'imprudence de ses préposés. — Cette action tendait à faire condamner les ouvriers et l'État solidairement à lui payer une indemnité de 40,000 fr. Le mémoire en déclinatoire du préfet de la Gironde déniait toute compétence au tribunal, pour connaître de l'instance tant à l'égard des ouvriers qu'à l'égard de l'État.

Le jugement du tribunal civil, en date du 17 juillet 1872, ayant repoussé, sur ces deux points, le déclinatoire, l'arrêté de conflit qui vous est soumis n'a revendiqué la connaissance de l'action, pour l'autorité administrative, qu'en tant qu'elle était dirigée contre l'État, laissant sans conteste à l'autorité judiciaire le droit de connaître du débat entre le sieur Blanco et les ouvriers.

Le conflit étant réduit à ces termes, la question qu'il soulève est celle de savoir quelle est, des deux autorités administrative et judiciaire, celle qui a compétence générale pour connaître des actions en dommages-intérêts formées par les particuliers contre l'État, comme civilement responsable des fautes personnelles de ses agents dans les divers services publics, alors que les lois spéciales à ces ser-

vices n'ont pas pris soin de régler cette responsabilité et de désigner celle des deux autorités qui serait chargée de l'apprécier [... étant donné que le document est long, la suite se trouve à l'adresse ci-après :
[http://www.lex-publica.com/]

CE, 8 mai 1874, *Blanco c. Ministre des finances*

Vu la requête... pour le sieur Blanco... tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler — une décision du Ministre des finances, notifiée au requérant par une lettre du directeur de la manufacture des tabacs de Bordeaux, du 9 juillet 1873, par laquelle ledit ministre statue que, dans l'accident survenu à la porte du magasin de transit de Bordeaux, le 3 novembre 1871, et dont la mineure Agnès Blanco a été victime, aucune responsabilité n'avait été encourue par le service des tabacs, et a, en conséquence, rejeté la demande en dommages-intérêts formée par le requérant ; — *Ce faisant, attendu* que la fille du sieur Blanco, âgée de cinq ans et demi, traversait la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon poussé de l'intérieur par des employés de cette administration, la renversa et lui passa sur la cuisse dont elle a dû subir l'amputation ; que cet accident est imputable à la faute desdits employés et que l'État est responsable de leur fait, — condamner l'État à lui payer la somme de 40,000 francs, à titre d'indemnité avec les intérêts de droit, le condamner aux dépens ;

Vu le mémoire en défense présenté pour le Ministre des finances,..., tendant au rejet de la requête, *par le motif* que dans l'accident survenu à la jeune Agnès Blanco, aucune faute n'est imputable ni à l'administration, ni à ses employés ; que, dès lors, aucune responsabilité n'incombe à l'État ;...

Vu la décision du Tribunal des conflits du 8 février 1873 ;

Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an 3 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la fille du requérant ; âgée de 5 ans et demi, traversait la voie publique, devant l'entrepôt des

tabacs, lorsqu'un wagon, que des employés de cette administration poussaient de l'intérieur des magasins, sans s'assurer qu'il n'y eût personne devant eux, l'a renversée et lui a passé sur la cuisse, dont elle a dû subir l'amputation ; et que cet accident est imputable à la faute desdits employés ; que, dès lors, le sieur Blanco est fondé à soutenir que l'État est responsable de leur fait et que c'est à tort que le Ministre des finances a rejeté sa demande d'indemnité :

Considérant qu'à raison de la gravité des conséquences de la blessure reçue par la mineure Agnès Blanco et de sa position de famille, il est juste de lui accorder une indemnité annuelle et viagère de 500 francs, qui comptera du 3 novembre 1871, jour de l'accident ;

Article 1^{er}. Décision annulée. — Article 2. Indemnité annuelle et viagère de 500 francs, à partir du 3 novembre 1871... (État condamné aux dépens.)

Cass., 1er avril 1845.—Ch. civ.—Prés., M. **Portalis**, p. p.—Rapp., M. Lavielle.—Concl., M. Pascalis, 1er av. gén. — Pl., MM. Fabre et Coffinière.

L'administration des Postes c. Depeyre

POURVOI en cassation par l'administration des postes. — 1er Moyen. Violation des lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an 3, sur la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. — La Cour royale, a-t-on dit pour la demanderesse, tout en commençant par rendre hommage au principe que l'administration générale des postes a le droit de prescrire la vitesse de la course de ses voitures, a considéré que cette administration avait eu le tort de ne prendre aucune mesure de précaution ou de prudence, de ne donner aucun ordre, aucune instruction au courrier, son représentant, pour éviter et prévenir les accidents ; que dès lors, elle était passible des dommages-intérêts alloués au sieur Depeyre. Ainsi c'est dans les règlements de l'administration que la Cour royale puise la cause de l'accident, et par suite le principe d'une condamnation en dommages-intérêts contre cette administration. Il est évident que cette décision constitue un empiétement de l'autorité judiciaire sur les attributions de

l'autorité administrative; et par suite, une violation des lois des 24 août 1790 et 16 fructidor an 3, qui consacrent le principe de la séparation de ces pouvoirs. En effet, les tribunaux n'ont pas plus le droit de punir l'administration pour ce qu'elle ne fait pas, que pour ce qu'elle fait ; ils ne peuvent pas plus critiquer son silence que ses règlements, son inaction que ses actes; elle seule est juge de l'utilité comme de l'opportunité des mesures que la loi lui confie; et il n'appartient pas aux tribunaux de lui infliger une peine pécuniaire, pour n'avoir pas inséré dans ses règlements telles ou telles dispositions qu'ils jugeraient utiles. Les tribunaux ne peuvent dire à une administration : vous exécuterez vos règlements, vous en avez le droit; mais nous vous condamnerons, s'il résulte de cette exécution des accidents qui en seront la suite médiate ou immédiate. C'est là s'immiscer dans l'administration, et se rendre juge de ses actes. Quand une administration, comme celle des postes, a reçu de la loi le droit de réglementer certaines parties d'un service public, elle n'est responsable, tant qu'elle se tient dans la limite de ses règlements, que constitutionnellement, comme l'est lui-même le ministre dont elle ressort, et qui, en approuvant les règlements de cette administration, la couvre d'une véritable inviolabilité constitutionnelle. En condamnant l'administration des postes comme responsable, l'arrêt attaqué a donc excédé ses pouvoirs et violé les lois qui les limitent. [...]

ARRET (après délib. en ch. du cons.).

LA COUR ; — Sur la fin de non-recevoir : — Attendu que l'excès de pouvoir et la violation des lois qui fixent la limite des pouvoirs publics et des compétences administrative et judiciaire sont des moyens d'ordre public qui peuvent être relevés d'office en tout état de cause, qui peuvent l'être par conséquent devant la Cour de cassation, alors même qu'ils ne l'ont pas été devant le tribunal ou la Cour dont le jugement ou l'arrêt sont attaqués par la voie du recours en cassation ; — Qu'ainsi il y a lieu, sans s'arrêter à cette fin de non-recevoir, d'examiner au fond les deux moyens proposés;

Sur le premier moyen : — Attendu, en droit, que les règles posées par les art, 1382, 1383 et 1384, Code civil, sont applicables, sans exception, dans tous les cas où un fait quelconque de l'homme cause à autrui un dommage produit

par la faute de son auteur ; — Que l'État, représenté par les différentes branches de l'administration publique, est passible des condamnations auxquelles le dommage causé par le fait, la négligence ou l'imprudence de ses agents peut donner lieu ; — Attendu que les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour statuer sur la réparation des dommages commis par le fait et la négligence des entrepreneurs de transports par terre et par eau ; — Qu'aucune loi ne soustrait à cette compétence les administrations publiques autorisées à exploiter des entreprises de cette nature ; — Attendu que s'il est prescrit aux tribunaux de s'abstenir de tout examen et de toute critique des règlements et actes administratifs, et des ordres compétemment donnés par l'administration, il est incontestable qu'il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier, dans les cas prévus par les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, les faits résultant de l'exécution plus ou moins intelligente, plus ou moins prudente, de règlements et ordres administratifs ;

Attendu, en fait, que si, dans l'espèce, la Cour royale d'Agen s'est livrée, dans les motifs de son arrêt, à la censure de mesures administratives qu'elle n'avait le droit ni de réformer ni de critiquer, et si elle a méconnu en ce point les limites de sa compétence, elle a constaté en fait que l'accident arrivé à Depeyre, et le dommage qui s'en est suivi, ont été causés par la négligence, l'imprudence, le défaut de prévoyance et de précaution de l'administration des postes ou de ses agents et préposés, dans l'exécution de ses règlements ou de ses ordres ; — D'où il suit qu'en condamnant ladite administration à réparer, dans une proportion déterminée, le préjudice causé, la Cour royale d'Agen n'a pas méconnu les limites qui séparent les pouvoirs judiciaire et administratif, ni conséquemment violé la loi des 16-24 août 1791, le décret du 16 fructidor an 3, ni aucune autre disposition législative, et a sainement appliqué l'article 1382, Code civil;

— Rejette, etc.

CE, 6 décembre 1855, *Rothschild c. Larcher et Administration des postes*

Le sieur Louis-Meyer Rothschild, de Londres, a fait assigner devant le tribunal civil de la Seine le sieur Larcher, employé préposé au bureau de la poste restante, à Paris, et M. le directeur général de l'administration des postes, comme civilement responsable, à l'effet de s'entendre condamner solidairement à lui payer la somme de 30 000 fr., pour lui tenir lieu de la valeur de diamants contenus en une lettre à lui adressée, et qui, par l'erreur du sieur Larcher, aurait été remise à un sieur G. Rothschild, autre que le destinataire, et pour l'indemniser du préjudice à lui causé par cette erreur et par la soustraction qui en avait été la suite ;—Un déclinatoire a été proposé par M. le préfet de la Seine, et le tribunal s'est déclaré incompétent par jugement du 15 mars 1855. Ce jugement ayant été infirmé, sur l'appel du sieur Rothschild, par arrêt de la Cour impériale de Paris, le préfet de la Seine, par arrêté du 9 mai 1855, a élevé le conflit d'attribution.

Napoléon, etc. ;

Vu l'arrêté, en date du 9 mai 1855, par lequel le préfet du département de la Seine a élevé le conflit d'attribution dans une instance pendante devant la cour impériale de Paris entre le sieur Louis-Meyer Rothschild, négociant, demeurant à Londres, et, d'autre part, le sieur Larcher, employé à l'administration générale des postes, et le directeur général de l'administration comme représentant l'administration civilement responsable ;

Vu les lois des 16-24 août 1790 ;

Vu les lois du 22 décembre 1789, 17 juillet-8 août 1790 ;

Vu le décret du 26 septembre 1793 sur le règlement des créances contre l'État ;

Vu le décret du 16 fructidor an III et l'arrêté du directoire du 2 germinal an V ;

En ce qui touche la demande du sieur Rothschild contre le sieur Larcher :

Considérant qu'il n'appartient qu'aux tribunaux, sauf l'application de l'article 75 de la constitution de l'an VIII et l'arrêté du gouvernement du 9 pluviôse an X, de connaître des

actions dirigées contre les agents de l'administration des postes en raison des faits qui leur sont personnels ;

En ce qui touche la demande du sieur Rothschild contre l'administration des postes tendant à la faire déclarer solidairement avec le sieur comme étant civilement responsable :

Considérant qu'aux termes des lois susvisées les fonctions judiciaires sont distinctes et doivent demeurer toujours séparées des fonctions administratives ; que défenses sont faites aux tribunaux de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions, et de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient ;

Considérant que c'est à l'administration seule qu'il appartient, sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des services publics dont elle est chargée d'assurer le cours ; qu'il lui appartient de déterminer les rapports qui s'établissent à l'occasion de ces services entre l'État, les nombreux agents qui opèrent en leur nom et les particuliers qui profitent de ces services ; et, dès lors, de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et obligations réciproques qui en doivent naître ; que ces rapports, ces droits et ses obligations ne peuvent être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil et comme ils le sont de particulier à particulier ; que, notamment, en ce qui touche la responsabilité de l'État en cas de faute, de négligence ou d'erreurs commises par un agent de l'administration, cette responsabilité n'est ni générale ni absolue, qu'elle se modifie suivant la nature et les nécessités de chaque service ; que, dès lors, l'administration seule peut en apprécier les conditions et la mesure ;

Considérant, d'autre part, que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient (à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par des lois spéciales) de statuer sur les demandes qui tendent à constituer l'État débiteur ; que ce principe, proclamé par le décret du 26 septembre 1793, maintenu et développé par la législation subséquente relative à la liquidation de la dette publique, est devenu une des bases de notre droit public et la règle générale de compétence pour

les instances introduites contre l'État, puissance publique, par les particuliers qui prétendent être ses créanciers ; que si, en certaines matières, il a été par des dispositions expresses de lois, dérogé à ses principes, ces exceptions ne sauraient être étendues par voie d'assimilation ou à l'aide de l'analogie ;

Considérant enfin que si le code de procédure civile a réglé les formes suivant lesquelles l'État serait assigné devant les tribunaux civils, ces dispositions, relatives, soit aux instances domaniales, soit à celles pour lesquelles l'État a, par des lois spéciales, été renvoyé devant l'autorité judiciaire, n'ont eu pour but ni pour effet d'attribuer à l'autorité judiciaire une compétence générale et d'enlever à l'autorité administrative la connaissance des questions contentieuses qui lui appartiennent ;

Article 1er. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département de la Seine, le 9 mai 1855, est confirmé en tant qu'il revendique pour l'autorité administrative la connaissance de l'action intentée par le sieur Rothschild contre l'administration des postes ; il est annulé pour le surplus.

Article 2. Sont considérés comme nonavenus, en ce qui touche l'administration des postes, l'assignation en date 12 février 1855 et l'acte d'appel du 25 avril 1855.

CE, 1^{er} juin 1861, *Baudry*

Vu l'arrêté, en date du 9 mars 1861, par lequel le préfet du département de la Seine a élevé le conflit d'attribution, dans une instance pendante devant le tribunal civil du département de la Seine entre le sieur Baudry et notre ministre de la guerre, comme représentant l'État ;...

Vu l'exploit du 21 novembre 1860, par lequel le sieur Baudry, maître de forges, demeurant à Paris, rue du Petit-Carreau, n° 10, fait assigner notre ministre de la guerre, comme représentant l'État, à comparaître devant le tribunal civil du département de la Seine :

Vu les conclusions prises à la date du 18 décembre 1860, au nom de notre ministre de la guerre, et tendant à ce que le tribunal se déclare incompétent pour prononcer sur la demande du sieur Baudry ;

Vu le jugement, en date du 12 janvier 1861, par lequel le tribunal se déclare compétent ;

Vu le mémoire en déclinatoire adressé à la date du 6 février 1861, par le préfet de la Seine au tribunal civil du même département ;

Vu les conclusions, en date du 25 février 1861, prise par le ministère public à l'appui de ce déclinatoire ;

Vu le jugement, en date du 25 février 1861, par lequel le tribunal rejette le déclinatoire présenté par le préfet ;

Vu les lois des 16-24 août 1790, et du 16 fructidor an III ;

Vu la loi des 17 juillet, 8 août 1790, le décret du 26 septembre 1793, l'arrêté du gouvernement en date du 2 germinal an V ;

Vu l'ordonnance royale du 1er juin 1828, celle du 12 mars 1831, et notre décret du 25 janvier 1832 ;

Considérant que l'action intentée par le sieur Baudry contre notre ministre de la guerre a pour but de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du code Napoléon, du dommage qui lui a été causé par les blessures faites à son cheval attelé à une charrette de fer, qui aurait été renversée sur la voie publique par une voiture du train des équipages militaires ;

Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers, par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code Napoléon pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité a ses règles spéciales qui ne sont pas les mêmes dans toutes les parties du service public ; que, aux termes des lois ci-dessus visées, c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de connaître des actions qui tendent à constituer l'État débiteur, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné ; que, dès lors, c'est avec raison que le conflit

d'attribution a été élevé par le préfet du département de la Seine ;

Article 1^{er}. L'arrêté de conflit pris le 9 mars 1861 par le préfet du département de la Seine est confirmé.

Article 2. Seront considérés comme non venus : l'exploit introductif d'instance, en date du 20 novembre 1860 ; les jugements rendus par le tribunal les 12 janvier et 23 février 1861.

TC, 4 juillet 1874, *Riusciti c. l'État*

Le Tribunal des conflits ;

Vu la loi des 16-24 août 1790, tit. 2, article 13, et la loi du 16 fructidor an 3 ; Vu la loi du 5 nivôse an 5 (articles 14 et 16) ;

Vu la loi du 4 juin 1859, notamment les articles 1er, 3 et 7 ;

Vu les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831 ;

Vu la loi du 24 mai 1872, articles 25 à 28 ;

Considérant que l'action portée par les frères Riusciti devant le tribunal civil de Corte a pour objet, en tant qu'elle est dirigée contre l'État, de faire déclarer l'État civilement responsable du dommage résultant de la perte qu'ils auraient éprouvée par le fait du sieur Marchioni, entrepreneur du service du transport des dépêches entre Gatti-di-Vivarario et Grhisoni, par eux qualifié « préposé de l'administration des Postes » ;

Considérant que les valeurs dont les sieurs Riusciti étaient expéditeurs, et dont la soustraction a donné lieu à la condamnation prononcée contre le sieur Marchioni par le tribunal correctionnel de Corte et par la Cour d'appel de Bastia, avaient été insérées par eux dans deux lettres chargées sans déclaration préalable ;

Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État à raison d'un dommage causé à des particuliers par le fait d'une personne concourant à l'exécution d'un service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la

nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ; qu'ainsi, *les tribunaux civils ne peuvent en connaître que dans le cas où la connaissance leur en aurait été spécialement attribuée par une loi* qui n'exista pas dans l'espèce ;

Considérant, en effet, que, si l'art. 3 de la loi du 4 juin 1859 a disposé que, dans le cas spécial où des valeurs ont été déclarées conformément aux articles 1er et 2 de la même loi, les actions en responsabilité contre l'Administration sont du ressort des tribunaux civils, l'article 7 porte que la perte des lettres chargées continuera de n'entraîner pour l'administration des Postes que la responsabilité déterminée par l'art. 14 de la loi du 5 nivôse an 5, et n'étend point à ce cas la compétence de l'autorité judiciaire ;

Que de ce qui précède il résulte qu'alors même que le sieur Marchioni, soumissionnaire d'un service de transport des dépêches à ses risques et périls, et moyennant un prix fixé, pourrait être considéré comme employé ou préposé de l'administration des Postes, c'est avec raison que l'arrêté de conflit a revendiqué pour l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité dirigée par les frères Riusciti contre l'État ;

Art. 1^{er}. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département de la Corse, le 27 avril 1874, est confirmé.

Art. 2. Sont considérés comme non venus : — 1° En ce qui concerne l'État, l'exploit introductif d'instance des 7 et 8 juill. 1873, et le jugement du tribunal de Corte en date du 26 nov. de la même année ; — 2° Les conclusions prises au nom des frères Riusciti le 15 avril 1874 ; — 3° Le jugement du tribunal civil de Corte en date du même jour.

Questionnaire

1. Pour quels motifs les autorités de la période révolutionnaire ont-elles interdit aux juridictions judiciaires de juger l'administration ? Cette interdiction était-elle une innovation ? Pourquoi a-t-il fallu la réitérer ?
2. Avant la création des juridictions administratives, à quels organes le contentieux administratif était-il confié ? Cette solution ne contrevenait-elle pas au principe de la séparation des pouvoirs ?
3. Démontrez que le législateur ne peut pas supprimer les juridictions administratives.
4. Que signifient les expressions *justice retenue* et *justice déléguée* ? Indice : souligné au début de la décision *CE, 6 décembre 1855, Rothschild c. Larcher et Administration des postes*.
5. Avant l'arrêt *TC, 8 février 1873, Blanco*, quelles étaient les positions respectives de la Cour de cassation et du Conseil d'État sur la question de la responsabilité de l'administration, en ce qui concerne
 - le droit applicable
 - et la juridiction compétente ?Pour répondre, lire :
 - *Cass., 1^{er} avril 1845, L'administration des Postes c. Depeyre*
 - et *CE, 6 décembre 1855, Rothschild c. Larcher et Administration des postes*
6. Que signifierait la formule *Le fond suit la compétence* si elle était retenue ?
7. Quel rapport y a-t-il entre les décisions suivantes : *TC, 8 février 1873, Blanco* et *CE, 8 mai 1874, Blanco c. Ministre des finances* ?
8. A la lecture de la décision *CE, 1^{er} juin 1861, Baudry*, pour quelles raisons est-on tenté de relativiser l'importance de l'arrêt *TC, 8 février 1873, Blanco* ?
9. En quoi l'arrêt *TC, 4 juillet 1874, Rusciti c. l'État* complète-t-il l'arrêt *TC, 8 février 1873, Blanco* ?
Indice : en italique dans le texte de l'arrêt *TC, 4 juillet 1874, Rusciti c. l'État*.

Séances et épreuves

Nombre de séances : 2

1. Séance n° 1 et épreuve n° 1 : Questions et discussion

1.1 *À domicile* : répondre, d'une manière brève, précise et structurée (mais sans plan formel) à 5 questions choisies par l'assistant (e) chargé(e) des travaux dirigés.

1.2 *En séance* :

1.2.1 **Audition** de l'étudiant(e) convié(e), séance tenante, à **exposer** son travail,

1.2.2 **Discussion** autour de l'exposé,

1.2.3 **Correction** progressive et, autant que possible, heuristique de l'épreuve. Discussion libre autour des questions qui n'auront pas été traitées à domicile.

2. Séance n° 2 et épreuve n° 2 : Commentaire de l'arrêt TC, 8 février 1873, *Blanco*

- simple initiation à la technique du commentaire, la décision faisant partie des **classiques** du droit administratif ;
- première mise en œuvre du bréviaire relatif au commentaire d'arrêt ;
- **ne pas s'appesantir sur la question de la responsabilité** (Cf. méthodologie, page 17),
- se servir du *document annexé à l'introduction générale* pour comprendre et exposer la procédure suivie.

2.1 *À domicile* : Commentaire écrit de l'arrêt TC, 8 février 1873, **Blanco** (introduction et plan détaillé),

2.2 *En séance* :

2.2.1 **Audition** de l'étudiant(e) convié(e), séance tenante, à **exposer** son travail,

2.2.2 **Discussion** autour de l'exposé,

2.2.3 **Correction** progressive et, autant que possible, heuristique du commentaire de l'arrêt TC, 8 février 1873, **Blanco**.

L'étudiant(e) **désigné(e) reproduira au tableau**

○ le **schéma** inclus dans la méthodologie du commentaire d'arrêt (p. 10)

○ et le **schéma** de l'annexe de l'introduction générale au cours (p. xi : *Quel*

sort sera réservé au recours ?)

N.B. : L'annexe de l'introduction générale au cours décrit la procédure à suivre pour engager une action contentieuse. En la lisant régulièrement, vous comprendrez mieux les décisions qui figurent dans les dossiers de travaux dirigés.

❖ Les chargés de travaux dirigés évaluent et notent les copies en toute indépendance. Leurs appréciations et leurs notes ne peuvent être contestées auprès du professeur - *A. Coulibaly*.

Précisions

Il est rappelé aux étudiants

- qu'en se rendant aux séances de travaux dirigés sans avoir (re)lu le cours ils font perdre du temps à tout le monde,
- que des questions (300) sont annexées au plan du cours et à certaines copies du cours,
- qu'on ne devrait pas toujours avoir besoin de les inciter à traiter ces questions en les insérant dans les dossiers de travaux dirigés,
- que s'ils ne parviennent pas à répondre aux questions annexées au plan du cours (qui correspondent aux questions des dossiers de travaux dirigés), il leur appartient d'interroger leurs enseignants
- et que les mêmes questions sont reprises et traitées sous forme d'exercices sur le site Web <http://www.lex-publica.com>.

Directives permanentes

1. Préparation des séances : lire dans l'ordre, le **cours**, le dossier de travaux dirigés, les passages pertinents des "Mots du programme", le bréviaire de méthodologie et le document annexé à l'introduction générale. Y ajouter les exercices disponibles sur le site web www.lex-publica.com. Ne jamais se plonger dans la lecture des manuels avant d'avoir (re)lu le cours. **Avant de se rendre à la séance de travaux dirigés, s'efforcer d'évaluer sa copie comme le recommande le bréviaire ;**

2. Mots ou concepts qui n'ont pas encore été étudiés : le juge n'étant naturellement pas astreint au respect d'un quelconque programme pédagogique, il est fréquent que ses décisions contiennent des concepts que vous n'avez pas encore étudiés. Résistez à la panique :

- grande est la probabilité que ces concepts soient définis dans "Les mots du programme";
- le bréviaire relatif à la méthodologie vous indique la place que, dans votre copie, vous accorderez à ces concepts "inconnus" ;

3. Disponibilité des documents : le cours, les mots du programme, le bréviaire de méthodologie et les exercices sont disponibles sur le site Web www.lex-publica.com.

*
* * *