

TC, 8 février 1873, Blanco

Faits

Des agents de l'Etat blessent accidentellement, par imprudence, un tiers à la mission de service public (qu'on qualifierait aujourd'hui de mission de service public à caractère industriel et commercial) qu'ils étaient en train d'exécuter.

Procédure

Le représentant légal de la victime intente une action contre l'Etat devant la juridiction judiciaire en vue d'engager la responsabilité délictuelle de ce dernier. Le conflit est alors élevé par le préfet du département de la Gironde.

Problème juridique

En l'absence de texte juridique prévoyant explicitement la possibilité d'engager devant l' "autorité administrative" la responsabilité délictuelle de l'Etat pour les dommages causés par imprudence à des tiers par les agents qu'il emploie dans les services des manufactures de tabac, cette responsabilité peut-elle être engagée devant les juridictions judiciaires sur le fondement des articles 1382, 1383 ou 1384 du Code civil ?

N.B. : Rendu après l'entrée en vigueur de la loi du 24 mai 1872, à l'origine de la "*justice déléguée*", mais avant l'arrêt *Cadot* (CE, 13 déc. 1889), à l'origine quant à lui de l'abandon de la "*théorie du ministre-juge*", l'arrêt *Blanco* intervient à une époque où le Conseil d'Etat n'avait encore qu'une compétence juridictionnelle d'attribution. Dès lors, s'il ne fait aucun doute que le Tribunal des conflits parle ici d' "*autorité administrative*" au sens de la loi des 16 et 24 août 1790, il faut cependant comprendre que ce n'était pas la compétence d'un authentique organe juridictionnel (de l'ordre juridictionnel administratif) qui était en jeu dans cette espèce, mais celle d'un ministre, c'est-à-dire d'une authentique autorité administrative. Bien entendu, aujourd'hui on ré-interprète cet arrêt en considérant qu'il porte sur la détermination de la compétence des juridictions administratives (du fait, répétons-le, de l'abandon de la "*théorie du ministre-juge*").

Solution

Le Tribunal des conflits juge que l' "*autorité administrative*" (voir remarques précédentes) est seule compétente pour trancher le présent litige.

Portée

Le Tribunal des conflits a, dans cette espèce, adopté un raisonnement en deux temps qui s'est trouvé à l'origine d'une idée tenace et pourtant contestable : celle selon laquelle la compétence suit le fond.

Si l'on peut répartir les compétences juridictionnelles en fonction du fond du litige - compris ici comme les règles de droit applicables à ce litige - alors c'est qu'il correspond à chacun des deux ordres de juridiction un ensemble spécifique et peut-être même homogène de règles juridiques applicables.

Et, de fait, le Tribunal des conflits s'emploie ici à donner une première idée de ce que recouvre l'ensemble des règles juridiques dont l'application est contrôlée par l' "autorité administrative" lorsque celle-ci statue au contentieux (voir remarques précédentes). C'est ainsi qu'après avoir avancé que "*la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat 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*", il en déduit la compétence de l' "*autorité administrative*".

Finalement, le Tribunal des conflits ne dit pas quelles sont les règles juridiques dont la correcte application sera contrôlée par l' "*autorité administrative*" statuant au contentieux, mais plutôt ce qu'elles ne sont pas (à savoir les règles du Code civil). Par contre, il caractérise assez bien quelle doit être la finalité de ces règles, voire même quelle doit être leur source. En effet, il avertit que les règles juridiques régissant la responsabilité délictuelle de l'Etat à raison des faits commis par les agents qu'il emploie dans le service public doivent permettre de prendre en considération "les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés". Voilà pour la finalité de ce droit spécifique dont le contentieux est attribué à l' "*autorité administrative*". Quant à ses sources, il faut bien reconnaître que l'emploi du présent de l'indicatif ("*elle a ses règles spéciales*") laisse perplexes :

TC, 8 février 1873, Blanco

déjà là sans y être vraiment (faute de textes suffisamment nombreux et précis), il était peut-être déjà écrit que la jurisprudence jouerait un rôle de premier plan dans son explicitation (voire, franchement, dans sa création).

Pourtant, bien qu'il ne concerne explicitement que la question de la responsabilité délictuelle de l'Etat à raison des agissements des agents qu'il affecte à l'exécution de missions de service public, l'arrêt *Blanco* a pu être interprété comme un arrêt qui concernerait "toutes les demandes formées contre l'administration à raison des services publics, quel que soit leur objet", c'est-à-dire qu'elles tendent "à faire annuler, réformer ou interpréter les actes de l'administration" ou bien "à faire prononcer contre elle des condamnations pécuniaires en réparation des dommages causés par ses opérations" (concl. du commissaire du Gouvernement David sur l'arrêt Blanco) et cela simplement en raison du fait que les conclusions du commissaire du Gouvernement allaient en ce sens. Les auteurs ont pu alors avancer que c'était désormais le service public qui était le critère de la compétence des juridictions administratives et donc (puisque la compétence est censée suivre le fond...) la notion fondamentale du droit spécifique qu'elles ont pour mission de faire appliquer (*i.e.* le droit administratif).

N.B. : L'article 1er du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions a procédé au remplacement, au sein du code de justice administrative, de l'appellation "commissaire du Gouvernement" par celle de "rapporteur public" (disposition entrée en vigueur le 1er février 2009).

Le caractère hâtif de cette généralisation allait rapidement se vérifier. Et aujourd'hui, on peut même considérer que le service public n'est ni indispensable ni même toujours suffisant pour déterminer la compétence des juridictions administratives.

Par ailleurs, il a été mis en évidence que les juridictions administratives appliquent régulièrement et explicitement les règles du droit privé - qu'il s'agisse des règles du droit civil, du droit pénal, du droit de la concurrence ou encore du droit de la consommation (à l'inverse, il n'est pas rare que les juridictions judiciaires appliquent les règles du droit administratif). En outre, il apparaît que les règles spécifiques qu'elles peuvent ériger sont fréquemment inspirées des règles du droit privé (l'inverse est également vrai, quoique dans une moindre mesure). Il en résulte, d'ailleurs, que la responsabilité des personnes publiques n'a eu de cesse de s'étendre, le droit administratif ayant été progressivement conduit à contrebalancer les prérogatives exorbitantes du droit commun qu'il accorde à l'administration par des sujétions (également exorbitantes) de plus en plus fortes à son encontre.

Textes appliqués :

Article 13 de la loi d'organisations judiciaire des 16-24 août 1790 et décret du 16 fructidor an III

N.B. : Le Tribunal des conflits ne fait pas application de la loi des 17 juillet-8 août 1790 et du décret du 26 septembre 1793, qui étaient à l'origine de la "théorie de l'Etat-débiteur" (en vertu de laquelle seule l'"autorité administrative" était compétente pour statuer sur un recours tendant à ce que l'Etat soit condamné à une obligation pécuniaire ; une règle dont le champ d'application avait d'ailleurs été progressivement restreint à la condamnation de "l'Etat puissance publique").

Situation dans la jurisprudence :

CE, 6 décembre 1855, Rothschild : Sans abandonner la "théorie de l'Etat-débiteur", cet arrêt faisait déjà figurer les principes passés à la postérité avec l'arrêt *Blanco*.

TC, 20 janvier 1945, Du Verne : La compétence des juridictions administratives doit être retenue même lorsque l'agent du service public dont l'imprudence est à l'origine du dommage n'a pas la qualité de fonctionnaire mais est engagé par l'Etat dans les conditions du droit privé.

CC, déc. 86-224 DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence : Le Conseil constitutionnel dégage un principe fondamental reconnu par les lois de la République permettant de constitutionnaliser la compétence ("en dernier ressort" !) des juridictions administratives s'agissant des contentieux de l'annulation et de la réformation "des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle" (jurisprudence intéressante au regard du conflit qui avait pu opposer l'Ecole du service public à l'Ecole de la puissance publique).

TC, 15 novembre 1999, Comité d'expansion de la Dordogne : Dans cette arrêt, le Tribunal des conflits reprend, tout en en modernisant la formulation, l'idée que la compétence découlerait du droit applicable.