

Droit administratif  
2<sup>ème</sup> année de licence

Monsieur le Professeur E. Delacour

Fiche de TD n° 1 : Présentation du droit administratif
--

**1. La dualité de juridiction :**

Loi des 16 et 24 août 1790 (extraits).  
Décret du 16 fructidor an III (extraits).  
CC, décision n° 80-119 DC, 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs (extraits).  
CC, décision n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence (extraits).  
Dicey : *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, V. Griad et E. Brière, 1902, p.206.

**2. La formation du droit administratif :**

TC, 8 février 1873, Blanco, GAJA.  
CE, 13 décembre 1889, Cadot, GAJA.  
Prosper WEIL : *Le droit administratif*, PUF, coll. Que sais-je ? (extraits).

**3. La notion de personne publique :**

Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 21 décembre 1987, BRGM, GAJA.

**4. La répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif :**

Article 111-5 du Nouveau Code Pénal.  
TC, 16 juin 1923, Septfonds, GAJA.  
TC, 8 avril 1935, Action française, GAJA.  
TC, 30 octobre 1947, Epoux Barinstein, Lebon p.511.  
TC, 17 mars 1949, Société « Hôtel du vieux Beffroi », Lebon p.592.  
TC, 17 mars 1949, Ministre des Anciens combattants c. Société Rivoli-Sébastopol, Lebon p.594.  
TC, 27 mars 1952, Préfet de la Guyane, GAJA.  
TC, 27 novembre 1952, Dame Combes, Lebon p.665.  
CE, 18 octobre 1989, Dame Brousse, AJDA 1990, p.54, concl. Stirn.  
TC, 12 mai 1997, Préfet de police de Paris c. TGI de Paris, Lebon p.528.

**Loi des 16 et 24 août 1790 – 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 :**

Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit .

**Conseil constitutionnel - 22 juillet 1980 - Décision n° 80-119 DC - Loi portant validation d'actes administratifs (Journal officiel du 24 juillet 1980, p. 1868)**

(...)

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative.

**6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ;** qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

8. Considérant que les auteurs de l'une des saisines font valoir qu'en validant, fût-ce avec l'accord du Gouvernement, des actes administratifs ne relevant pas des matières réservées à la compétence du législateur, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a méconnu les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution.

9. Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et, pour cela, de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire central ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ;

10. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

Décide : Art 1er : La loi portant validation d'actes administratifs soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est déclarée conforme à la Constitution.

Art 2 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

**Conseil constitutionnel - 23 janvier 1987 - Décision n° 86-224 DC**

**Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence (Journal officiel du 25 janvier 1987, p. 924)**

(...)

- SUR LE TRANSFERT A LA JURIDICTION JUDICIAIRE DU CONTROLE DES DECISIONS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE :

15. Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; **que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou 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 ;**

16. Considérant cependant que, dans la mise en oeuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ; (...)

Décide : Art 1er. - La loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence est contraire à la Constitution.

**DICEY – Introduction à l'étude du droit constitutionnel – V. GRIARD et E. BRIERE, 1902, p.206 (extraits):**

La règle de la loi en Angleterre comparée avec le droit administratif en France (...)

Nous avons fait remarquer plus haut, que, dans beaucoup de pays et spécialement en France, les agents de l'Etat échappent jusqu'à un certain point, en leur capacité officielle, aux rigueurs des tribunaux ordinaires ; ils sont soumis à des lois bureaucratiques appliquées par des assemblées de bureaucrates. Ce système de droit administratif, comme on l'appelle, est opposé à toutes les idées anglaises ; (...)

Le terme *droit administratif* est un de ceux qui n'ont pas d'équivalent dans la terminologie juridique anglaise. Les mots *administrative law*, qui en sont la traduction la plus naturelle, n'ont aucun sens pour les juges et les avocats anglais ; ils sont, eux-mêmes, à peine intelligibles sans autre explication. Cette absence, dans la langue anglaise, d'une expression qui rend pleinement celle de droit administratif, est significative ; cette absence de synonyme provient au fond de ce que les Anglais ignorent la chose elle-même. En Angleterre et dans les pays, comme les Etats-Unis, qui puisent leur civilisation aux sources anglaises, le système du droit administratif et même les principes sur lesquels il repose sont réellement inconnus (...). Tous ceux qui considéreront avec soin la nature du droit administratif français et le genre de questions auxquelles il s'applique s'apercevront qu'il repose sur deux idées fondamentales absolument étrangères aux conceptions des Anglais aujourd'hui.

La première de ces idées, c'est que, chaque fois qu'il y a conflit entre les droits de l'Etat et les droits de l'individu, le gouvernement et ses agents possèdent comme représentants de la nation, un ensemble de droits spéciaux, de privilèges différents des considérations qui fixent les droits et les devoirs des simples citoyens entre eux. Selon les idées françaises, un individu, dans ses démêlés avec l'Etat, n'est pas sur le même pied que dans ses démêlés avec son voisin (...).

La seconde des idées générales sur lesquelles repose le droit administratif, c'est la nécessité de maintenir la séparation des pouvoirs, autrement dit d'empêcher le gouvernement, la législature et les tribunaux d'empiéter sur leurs domaines respectifs. (...)

**Prosper WEIL – Le droit administratif, PUF, coll. Que sais-je ? (extraits):**

« L'existence même d'un droit administratif relève en quelque sorte du miracle. Le droit qui régit l'activité des particuliers est imposé à ceux-ci du dehors, et le respect des droits et obligations qu'il comporte se trouve placé sous l'autorité et la sanction d'un pouvoir extérieur et supérieur : celui de

l'Etat. Mais que l'Etat lui-même accepte de se considérer comme « lié » par le droit (étymologiquement, la loi est ce qui lie), cela mérite l'étonnement »...

#### **Tribunal des conflits - 8 février 1873 – Blanco :**

Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'Etat, a pour objet de faire déclarer l'Etat 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'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 ;**

**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'Etat avec les droits privés ;**

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

#### **CE – 13 décembre 1889 – Cadot :**

Cons. Que du refus du maire et du conseil municipal de Marseille de faire droit à la réclamation du sieur Cadot, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître (...)

#### **Cour de Cassation – Civ. 1<sup>ère</sup> - 21 décembre 1987, Société BRGM :**

Sur la première branche du moyen :

Vu l'article 537, alinéa 2, du Code civil ;

Vu le principe général du droit suivant lequel les biens des personnes publiques sont insaisissables ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 ;

Attendu qu'il résulte du premier de ces textes que les biens n'appartenant pas à des personnes privées sont administrés et aliénés dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières ; que, s'agissant des biens appartenant à des personnes publiques, même exerçant une activité industrielle et commerciale, le principe de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux voies d'exécution de droit privé ; qu'il appartient seulement au créancier bénéficiaire d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée et condamnant une personne publique au paiement, même à titre de provision, d'une somme d'argent, de mettre en oeuvre les règles particulières issues de la loi du 16 juillet 1980 ;

D'où il suit qu'en validant des saisies-arrêts pratiquées à l'encontre du Bureau de recherches géologiques et minières, établissement public à caractère industriel et commercial qui avait été condamné par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée à payer une indemnité provisionnelle à la compagnie d'assurance Llyod continental, la cour d'appel a violé les textes et le principe susvisés ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres branches du moyen,

CASSE ET ANNULE l'arrêt rendu le 18 mars 1986, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ;

remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Reims.

#### **Article L. 111-5 du Nouveau Code Pénal.**

Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.

### **TC, 16 juin 1923, Septfonds, GAJA.**

Vu l'arrêté, en date du 3 mars 1923, par lequel le préfet de la Seine a élevé le conflit dans l'instance engagée devant la cour d'appel de Paris entre la Compagnie des chemins de fer du Midi et le sieur Septfonds ; Vu l'arrêté du ministre de la Guerre et du ministre des Travaux publics du 31 mars 1915 ; Vu l'article 22 de la loi du 13 mars 1875 modifié par la loi du 28 décembre 1888 ; Vu l'article 19 du règlement sur les transports stratégiques approuvé par le décret du 8 décembre 1913 ; Vu la loi du 5 août 1914 et le décret du 29 octobre suivant ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III ; Considérant que le tribunal de commerce de la Seine a été saisi d'une demande de dommages-intérêts formée par le sieur Septfonds contre la Compagnie des chemins de fer du Midi à raison de la perte de marchandises expédiées sous le régime de l'arrêté interministériel du 31 mars 1915 ; que ce litige portant ainsi au fond sur la responsabilité pouvant incomber à cette compagnie et dérivant du contrat de transport intervenu entre elle et le sieur Septfonds, l'autorité judiciaire était compétente pour en connaître ; que le tribunal, interprétant l'article 7 dudit arrêté qui règle les formes et les délais à observer pour les réclamations, en cas de perte ou d'avaries, a décidé que, cette disposition n'étant pas d'ordre public, des réserves acceptées, même tacitement, par le transporteur, constituaient pour ce dernier une renonciation à se prévaloir de la forclusion tirée de cet article. Que la cour de Paris a confirmé ce jugement, après avoir rejeté le déclinatoire présenté par le préfet de la Seine, et s'est déclarée compétente pour statuer tant sur le fond que sur l'interprétation de l'arrêté interministériel susmentionné en se fondant, en ce qui concerne ce dernier point, sur ce que cet arrêté constituait non un acte administratif spécial et individuel, dont l'interprétation aurait échappé à la compétence des tribunaux judiciaires, mais un règlement administratif, dont les dispositions générales, rendues en vertu des pouvoirs conférés aux ministres qui l'ont édicté, participent du caractère de la loi ; Considérant que l'article 22 de la loi du 13 mars 1875, modifié par la loi du 28 décembre 1888, dispose qu'en temps de guerre le service des chemins de fer relève de l'autorité militaire ; qu'aux termes de l'article 19 du règlement sur les transports stratégiques, approuvé par le décret du 8 décembre 1913, le ministre de la Guerre autorise, lorsqu'il le juge utile, la reprise partielle ou totale des transports commerciaux, et que, d'après le décret du 29 octobre 1914, les conditions de délai et de responsabilité dans lesquelles sont effectués les transports commerciaux, y compris les transports de colis postaux, autorisés en vertu de l'article 19 précité du règlement sur les transports stratégiques, seront arrêtées par le ministre de la Guerre, sur chaque réseau ; que l'arrêté du 31 mars 1915 a été pris par le ministre de la Guerre, de concert avec le ministre des Travaux publics, en vertu de ces textes. Que, s'il constitue un acte administratif en raison du caractère des organes dont il émane et si dès lors, à ce titre, il appartient à la juridiction administrative seule d'en contrôler la légalité, il participe également du caractère de l'acte législatif, puisqu'il contient des dispositions d'ordre général et réglementaire, et qu'à ce dernier titre, les tribunaux judiciaires chargés de l'appliquer sont compétents pour en fixer le sens, s'il se présente une difficulté d'interprétation au cours d'un litige dont ils sont compétemment saisis ; que, par suite, en se bornant à déterminer la portée de cet arrêté, l'arrêt de la cour de Paris n'a pas violé le principe de la séparation des pouvoirs ;  
DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit ci-dessus visé du préfet de la Seine, en date du 3 mars 1923 est annulé.

### **TC, 8 avril 1935, Action française, GAJA.**

Vu l'arrêté, en date du 20 décembre 1934, par lequel le préfet du département de Seine-et-Oise a élevé le conflit d'attributions dans l'instance suivie devant le tribunal de première instance de Versailles entre la Société du journal L'Action française et M. Bonnefoy-Sibour ; Vu les lois des 16-24 août 1790, 16 fructidor an III, pluviôse an VIII, 29 juillet 1881 et 5 avril 1884 ; Considérant que l'instance engagée par la société du journal L'Action française contre Bonnefoy-Sibour devant la justice de paix du canton nord de Versailles a pour but la réparation du préjudice causé par la saisie du journal L'Action française, opérée dans la matinée du 7 février 1934 sur les ordres du préfet de police chez les dépositaires de ce journal à Paris et dans le département de la Seine ;  
Considérant que la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du

bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ; que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant pour l'instance actuellement pendante devant le tribunal de Versailles la compétence de l'autorité judiciaire ;

Considérant, toutefois, que le tribunal n'a pu sans excès de pouvoir condamner le préfet aux dépens en raison du rejet de son déclinatoire, ce fonctionnaire ayant agi non comme partie en cause, mais comme représentant de la puissance publique ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit pris par le préfet de Seine-et-Oise, le 20 décembre 1934, est annulé. Article 2 : La disposition du jugement du tribunal civil de Versailles en date du 14 décembre 1934, qui a condamné le préfet de Seine-et-Oise aux dépens de l'incident est considérée comme non avenue.

### **TC, 30 octobre 1947, Epoux Barinstein, Lebon p.511.**

Considérant qu'il est constant que l'administration a procédé le 2 avril 1947 avec l'assistance d'un commissaire de police, à l'installation dans un appartement dont le sieur Barinstein était locataire, d'un sieur Lemonnier, bénéficiaire d'un ordre de réquisition du 3 novembre 1946 pris par le sous-préfet des sables d'Olonne en application de l'ordonnance du 11 octobre 1945 ;

Considérant que le décret du 16 janvier 1947 a, par ses articles 8 à 11, autorisé l'administration à assurer l'exécution forcée des ordres de réquisition émis en vertu de l'ordonnance précitée, même dans les cas où la prise de possession ne revêt pas un caractère d'urgence de nature à justifier une telle exécution ; que si, en règle générale, les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent, sauf dans certains cas déterminés, se prononcer sur la légalité des actes administratifs, même ayant un caractère réglementaire, ils sont par exception à ce principe, compétents pour apprécier la validité des dispositions sus-rappelées du décret du 16 janvier 1947 à raison de la nature des mesures prévues par lesdites dispositions et de l'atteinte grave qu'elles portent à l'inviolabilité du domicile privé et, par suite, à la liberté individuelle, ainsi qu'au respect dû au droit de propriété ; qu'il ne pouvait appartenir qu'au législateur de conférer à l'administration de tels pouvoirs, alors que le refus d'obtempérer aux ordres dont s'agit est sanctionné par les prescriptions de la loi du 11 juillet 1938 instituant des pénalités ; que, dès lors, la circonstance que l'administration s'est conformée, en l'espèce, aux dispositions des articles susvisés de l'acte réglementaire autorisant l'exécution forcée ne saurait faire naître une question préjudicielle d'appréciation de la validité desdites dispositions, ni enlever à l'exécution forcée de l'ordre de réquisition le caractère qu'elle présente d'une voie de fait entraînant la compétence de l'autorité judiciaire ; qu'il suit de là que c'est à tort que le préfet a élevé le conflit dans l'instance engagée devant le juge des référés par le sieur Barinstein à l'effet d'obtenir l'expulsion du sieur Lemonnier ;

Décide – Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté de conflit susvisé du 29 avril 1947 est annulé...

### **TC, 17 mars 1949, Société « Hôtel du vieux Beffroi », Lebon p.592.**

Vu l'arrêté, en date du 14 février 1948, par lequel le Préfet du Pas-de-Calais a élevé le conflit d'attribution dans l'instance pendante devant la cour d'appel de Douai entre le ministre de la Population, d'une part, et la société de l'"Hôtel du Vieux Beffroi", d'autre part ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828, le décret du 26 octobre 1849, la loi du 24 mai 1872 ; Vu la loi du 11 juillet 1738 ;

Considérant que la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire ;

Considérant qu'un hôtel, sis à Béthune, et appartenant à la Société à responsabilité limitée "Hôtel du Vieux-Beffroi" a été réquisitionné, le 11 septembre 1944, par l'autorité militaire britannique ; que, le 8 décembre 1944, le Directeur du Service départemental des Prisonniers et Déportés fut autorisé par le commandement anglais à installer dans l'hôtel un centre d'accueil pour rapatriés ; que la réquisition fut levée le 10 avril 1945 par l'autorité militaire britannique ; que, néanmoins l'immeuble ne fut remis à la disposition de la société propriétaire que le 25 janvier 1946 ;

Considérant que la société ci-dessus désignée a assigné le ministre de la Population aux fins d'entendre condamner l'Etat au paiement de la somme de 191.250 francs, à titre d'indemnité en réparation du préjudice causé ;

Considérant que le tribunal de Béthune, par jugement du 1er avril 1947, a fait droit à cette demande, réduisant toutefois à 156.000 francs le montant des dommages-intérêts alloués ; que la Cour d'appel de Douai, saisie de l'appel du Ministre de la Population et d'un déclinatoire de compétence du Préfet du Pas-de-Calais, s'est, par arrêt en date du 2 février 1948, déclarée compétente et a renvoyé l'affaire pour être statué au fond ; que le préfet du Pas-de-Calais a élevé le conflit d'attribution par arrêté du 14 février 1948 ;

Considérant que les conclusions dont ont été saisis les tribunaux judiciaires ne soulevaient aucune question relative à l'appréciation de la légalité ou à l'interprétation d'un acte administratif, l'administration ayant reconnu elle-même, devant ces tribunaux, que, entre la levée de la réquisition par les autorités militaires britanniques, en avril ou mai 1945, et le 25 janvier 1946, date à laquelle l'immeuble fut remis à la disposition de la société propriétaire, aucun ordre de réquisition n'est intervenu ;

Considérant que, dans les circonstances sus-relatées de l'espèce l'occupation des locaux litigieux constituait non l'exercice des droits attribués à l'administration par les textes législatifs applicables aux réquisitions, mais une emprise sur une propriété privée immobilière, ayant le caractère d'une occupation irrégulière ; qu'il ne pouvait dès lors appartenir qu'à l'autorité judiciaire de statuer sur la demande d'indemnité formée par la société "Hôtel du Vieux Beffroi", en raison de l'ensemble des préjudices résultant de cette occupation ; qu'ainsi c'est à tort que le préfet a élevé le conflit d'attribution ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit susvisé du préfet du Pas-de-Calais, en date du 14 février 1948 est annulé. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution.

#### **TC, 17 mars 1949, Ministre des Anciens combattants c. Société Rivoli-Sébastopol, Lebon p.594.**

Vu l'arrêté, en date du 23 février 1948, par lequel le préfet de la Seine a élevé le conflit d'attribution dans une instance pendante devant la Cour d'appel de Paris [Chambre des référés] entre la société immobilière Rivoli-Sébastopol, dont le siège social est à Paris, 4 rue de Penthièvre, 8e, et le ministre des Anciens Combattants et Victimes de la Guerre ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an 3, l'ordonnance du 1er juin 1828, le décret du 26 octobre 1849 ; Vu les lois du 11 juillet 1938 et 28 février 1947 ; Vu le décret du 2 novembre 1945 ; le décret du 28 février 1947 ;

Considérant que le préfet de la Seine a, par un arrêté du 22 novembre 1941, réquisitionné "pour les besoins de la nation" des immeubles occupés par les anciens établissements Pygmalion à Paris, savoir les numéros 98 à 102 rue de Rivoli, les numéros 9 à 17 boulevard de Sébastopol, les numéros 12 à 18 rue Saint-Denis ; que des arrêtés ultérieurs des 1er juillet 1946 et 30 avril 1947 ont prolongé les effets de cette réquisition au profit du Ministère des Anciens Combattants en ne mentionnant expressément que les locaux "figurant sur les trois plans annexés, 98 à 102 rue de Rivoli et 12 rue Saint-Denis" mais en prescrivant que ces réquisitions "faisaient suite à la réquisition prononcée le 22 novembre 1941" ;

Considérant que la société immobilière Rivoli-Sébastopol, estimant que les réquisitions prononcées par les arrêtés des 1er juillet 1946 et 30 avril 1947 n'avaient pas la même étendue que celle prononcée le 22 novembre 1941, a demandé au juge des référés l'expulsion de l'administration des Anciens Combattants de locaux qui se trouveraient, depuis le 30 juin 1946, en dehors de toute réquisition ;

Considérant que, si la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire, la mission conférée à celle-ci se trouve limitée par l'interdiction qui lui est faite par les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an 3 de connaître des actes de l'administration ; que, lorsqu'elle est saisie de conclusions tendant à l'expulsion d'un service public de locaux dont le demandeur s'est trouvé privé du fait d'un acte administratif, la juridiction civile doit donc - hormis le cas où, manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire, l'acte dont s'agit ne constituerait de toute évidence qu'une simple voie de fait - se déclarer incompétente ;

Considérant d'une part que les ordres de réquisition ci-dessus mentionnés du préfet de la Seine ont été pris en exécution de la loi du 11 juillet 1938 ;

Considérant, d'autre part, qu'il ne résulte pas clairement desdits ordres que le préfet de la Seine ait exclu, lors des renouvellements ultérieurs, certains des immeubles appartenant à la société immobilière Rivoli-Sébastopol, de la réquisition qui, dans l'arrêté initial du 22 novembre 1941, portait sur l'ensemble des immeubles de ladite société affectés aux anciens établissements Pygmalion ;

Considérant, dès lors, que le maintien de l'administration dans ces immeubles, postérieurement au 30 juin 1946, ne pouvait être regardé comme constituant une voie de fait ; qu'il suit de là qu'en se déclarant compétente pour statuer sur la demande d'expulsion dont elle était saisie, et en confirmant l'ordonnance du juge des référés du Tribunal civil de la Seine qui a prescrit une mesure d'instruction à l'effet, notamment, de préciser les lieux qui ne font pas partie de la réquisition, la Cour d'appel de Paris, Chambre des référés, a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, et que c'est à bon droit que le préfet de la Seine a élevé le conflit ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit susvisé du préfet de la Seine, en date du 23 février 1948, est confirmé. Article 2 : Sont considérés comme nuls et nonavenus l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, chambre des référés, du 4 février 1948, et l'ordonnance de référé du 20 mars 1947. Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui est chargé d'en assurer l'exécution.

### **TC, 27 mars 1952, Dame de la Murette, Lebon p.665.**

Vu l'arrêté en date du 31 janvier 1951 par lequel le préfet du Puy-de-Dôme a élevé le conflit d'attribution dans l'instance pendante devant le tribunal civil d'Issoire entre la dame de la Murette et l'Etat Français ; Vu le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 ; Vu les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III ; Vu l'article 112 du Code d'instruction criminelle modifié par l'article 2 de la loi du 7 février 1933 ;

Considérant que l'action engagée par la dame de la Murette devant le Tribunal civil d'Issoire en vue d'obtenir réparation du dommage qui a été causé à l'intéressée par son internement administratif était dirigée contre l'Etat ;

Considérant que, si l'article 112 du code d'instruction criminelle, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 7 février 1933, interdit à l'autorité préfectorale d'élever le conflit d'attribution dans les cas d'atteinte à la liberté individuelle visés par cet article et spécifie que les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents, il résulte de la combinaison des prescriptions dont s'agit et de l'ensemble des règles relatives à la séparation des pouvoirs que lesdites prescriptions ne s'appliquent que dans le cas où l'instance est engagée contre les agents publics qui se sont rendus coupables de telles infractions, sans qu'il y ait lieu d'ailleurs de distinguer, en cette hypothèse, suivant la nature de la faute qu'ont pu commettre lesdits agents ; que, lorsque l'Etat est mis en cause, la compétence pour statuer sur les conclusions présentées contre lui se règle d'après les principes généraux qui gouvernent la responsabilité de la puissance publique ;

Considérant, à la vérité, qu'il appartient à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes arbitraires à cette liberté, celles-ci ayant, par elles-mêmes, le caractère d'une voie de fait ; mais que cette règle reçoit exception dans le cas où des circonstances exceptionnelles empêchent de reconnaître ce caractère aux atteintes dont s'agit ;

Considérant qu'il résulte des circonstances diverses où se sont opérés l'arrestation et l'internement de la dame de la Murette et sans même qu'il soit besoin de faire état de l'arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 9 février 1945 et de l'arrêté confirmatif du commissaire régional de la République en date du 22 mars 1945, qui ont prétendu régulariser ledit internement, que celui-ci, non plus que l'arrestation, n'a pas revêtu, en l'espèce, le caractère d'une voie de fait ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le préfet du Puy-de-Dôme a élevé le conflit d'attribution dans l'instance ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit susvisé du préfet du Puy-de-Dôme en date du 31 janvier 1951 est confirmé. Article 2 : Le jugement du tribunal civil d'Issoire en date du 5 janvier 1951 est déclaré nul et non avenu, ensemble l'assignation introductive d'instance. Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au garde des Sceaux, Ministre de la Justice qui est chargé d'en assurer l'exécution.

**TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, GAJA.**

Vu l'arrêté, en date du 18 décembre 1951, par lequel le préfet de la Guyane a élevé le conflit d'attribution dans une instance pendante devant la Cour d'appel de Fort-de-France [chambre détachée à Cayenne] entre les officiers ministériels de Cayenne et l'Etat ; Vu les lois des 16-24 août 1790, 16 fructidor an III ; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828, le règlement du 26 octobre 1849 ;

Considérant que l'action engagée par les officiers ministériels de Cayenne devant le tribunal civil de Cayenne et portée par eux en appel devant la Chambre d'appel, détachée à Cayenne, de la Cour d'appel de Fort-de-France, tend à obtenir la condamnation de l'Etat au paiement de dommages et intérêts en réparation du préjudice que leur aurait causé l'arrêt, pendant une certaine période, du fonctionnement des juridictions auprès desquelles ils exerçaient leurs fonctions en Guyane ;

Considérant que les actes incriminés sont relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle mais à l'organisation même du service public de la justice ; que l'action des requérants a pour cause le défaut de constitution des tribunaux de première instance et d'appel dans le ressort de la Guyane, résultant du fait que le gouvernement n'a pas pourvu effectivement ces juridictions des magistrats qu'elles comportaient normalement ; qu'elle met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires ; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître et que c'est à bon droit que le préfet a élevé le conflit dans l'instance ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté de conflit susvisé du préfet de la Guyane est confirmé. Article 2 : L'assignation du 29 juin 1950, ensemble l'acte d'appel sont déclarés nuls et non avenue. Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice qui est chargé d'en assurer l'exécution.

**CE, 18 octobre 1989, Dame Brousse, AJDA 1990, p.54, concl. Stirn.**

M. Lasvignes, Rapporteur  
M. Stirn, Commissaire du gouvernement  
M. Coudurier, Président  
Lecture du 18 octobre 1989

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 23 janvier 1986 et 16 avril 1986 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Ghislaine BROUSSE, demeurant 80, rue Stephenson à Paris (75018), et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement du 4 décembre 1985 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision du Directeur Général de l'Assistance Publique à Paris du 26 avril 1984 rejetant sa demande d'indemnité,

2°) condamne l'administration générale de l'Assistance Publique à Paris, à lui verser une indemnité de 100 000 Frs avec intérêts de droit capitalisés par années échues,

Vu les autres pièces du dossier ;  
Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;  
Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Lasvignes, Auditeur,
- les observations de Me Choucroy, avocat de Mme Ghislaine BROUSSE et de Me Foussard, avocat de l'administration générale de l'assistance publique à Paris,
- les conclusions de M. Stirn, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'admise au service des urgences de l'hôpital Fernand Vidal, à Paris, vers lequel elle avait été dirigée le 19 octobre 1983 par police secours, à la demande de sa fille, Mme BROUSSE a été hospitalisée le lendemain au pavillon psychiatrique de l'hôpital Lariboisière où malgré son opposition, elle a été retenue et soignée jusqu'au 3 novembre 1983, date à laquelle elle a été autorisée à quitter l'hôpital ;

Considérant qu'une personne majeure présentant des signes de maladie mentale, ne peut être retenue contre son gré dans un établissement d'hospitalisation que pendant le temps strictement nécessaire à la mise en œuvre des mesures d'internement d'office ou de placement volontaire, prévues par le code de la santé publique ; que la famille de Mme BROUSSE s'étant refusée à demander son placement volontaire, il appartenait à l'administration hospitalière, dans le cas où les médecins de l'hôpital estimaient que le maintien de la patiente en milieu psychiatrique s'imposait, dans son intérêt ou celui des tiers, de demander à l'autorité préfectorale d'user des pouvoirs qu'elle tient des dispositions du code de la santé publique, et, notamment, de son article L.350 ; que, dès lors, en l'absence de tout titre l'autorisant légalement, le maintien contre son gré de Mme BROUSSE dans le service psychiatrique de l'hôpital Lariboisière a constitué une voie de fait ;

Considérant que l'action en réparation de l'ensemble des dommages résultant de cette voie de fait relève de la compétence des tribunaux judiciaires ; qu'il en va ainsi tant du préjudice résultant de la privation de liberté du fait du maintien contre son gré de Mme BROUSSE en service psychiatrique, que des dommages qui résulteraient du traitement qui lui a été administré durant son hospitalisation et des informations qui, au cours de cette même période, auraient été données par l'hôpital à son employeur sur la nature de l'affection diagnostiquée ; que, dès lors, il y a lieu d'annuler le jugement en date du 4 décembre 1985 par lequel le tribunal administratif de Paris s'est reconnu compétent pour connaître de la demande de Mme BROUSSE et de rejeter sa demande de première instance comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 4 décembre 1985 est annulé.

Article 2 : La demande présentée devant le tribunal administratif de Paris par Mme BROUSSE est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme BROUSSE est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme BROUSSE, à l'administration générale de l'Assistance Publique à Paris et au ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

#### **TC, 12 mai 1997, Préfet de police de Paris c. TGI de Paris, Lebon p.528.**

Vu, enregistrée à son secrétariat le 11 octobre 1996, la lettre par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a transmis au Tribunal des conflits le dossier de la procédure opposant la société Baum et Co Gmbh et MM. Ben Salem et Taznaret au ministre de l'intérieur ;

Vu le déclinatoire de compétence déposé le 9 août 1996 par le préfet de police tendant à ce que le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris se déclare incompétent en raison de l'absence d'atteinte à la liberté individuelle et de voie de fait ;

Vu l'ordonnance de référé rendue le même jour par le magistrat délégué du président du tribunal de grande instance de Paris qui a rejeté le déclinatoire de compétence ;

Vu l'arrêté du 28 août 1996 par lequel le préfet de police a élevé le conflit et l'a transmis au greffe du tribunal de grande instance de Paris ;

Vu l'ordonnance de sursis à toute procédure judiciaire rendue le 3 septembre 1996 par le magistrat délégué du tribunal de grande instance de Paris ;

Vu, enregistré le 15 novembre 1996, le mémoire présenté par le ministère de l'intérieur tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Vu le décret du 26 octobre 1849, complété par le décret du 25 juillet 1960 ;

Vu l'article 136 du code de procédure pénale et l'article 432-4 du code pénal ;

Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et notamment ses articles 35 ter et 35 quater ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Sargos, membre du Tribunal,
- les observations de Me Bouthors, avocat de la société Baum et Co Gmbh, de MM. Ben Salem et Taznaret,
- les conclusions de M. Arrighi de Casanova, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'à l'occasion de l'escale d'un navire dans un port français l'autorité administrative française a pris contre deux de ses passagers de nationalité marocaine, MM. Ben Salem et Taznaret, une décision de refus d'entrée sur le territoire national, et les a maintenus à bord de ce bateau ; que ces derniers, ainsi que l'entreprise de transport maritime exploitant le navire, ont contesté devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris cette "consignation" à bord et demandé qu'il soit fait injonction à l'autorité administrative de les laisser débarquer dans la zone d'attente instituée par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que la juridiction des référés, estimant qu'une voie de fait avait été commise, a rejeté le déclinatoire de compétence déposé par le préfet de police de Paris ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 136 du code de procédure pénale : "... dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents. Il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs d'une atteinte à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité du domicile prévue par les articles 432-4 à 432-6 et 432-8 du code pénal ..." ; que ces dispositions, qui dérogent au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne sauraient être interprétées comme autorisant les tribunaux judiciaires à faire obstacle à l'exécution des décisions prises par l'administration en dehors des cas de voie de fait ; que le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, qui permet de priver les décisions de celle-ci de leur caractère exécutoire, est en effet de même nature que celui consistant à annuler ou à réformer les décisions prises par elle dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, pouvoir dont l'exercice relève de la seule compétence de la juridiction administrative, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire ; qu'il suit de là que les dispositions précitées de l'article 136 du code de procédure pénale ne sauraient fonder en l'espèce la compétence du magistrat des référés du tribunal de grande instance de Paris pour connaître de l'action engagée par MM. Ben Salem et Taznaret ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 que le législateur a attribué en principe à l'administration le pouvoir de procéder à l'exécution forcée des décisions d'éloignement et de celles prononçant un refus d'entrée qu'elle est amenée à prendre au titre de la police des étrangers ; que, par suite, et à les supposer même illégales, les mesures prises en l'espèce à l'égard de MM. Ben Salem et Taznaret n'étaient pas manifestement insusceptibles d'être rattachées à un pouvoir appartenant à l'administration ; que ces actes ne sauraient, dès lors, être regardés comme constitutifs de voies de fait ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'appartenait qu'aux juridictions de l'ordre administratif de connaître du litige soulevé devant le tribunal de grande instance de Paris et que le conflit a été élevé à bon droit par le préfet de police de Paris ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté de conflit pris le 28 août 1996 par le préfet de police de Paris est confirmé.

Article 2 : Est déclarée nulle et non avenue la procédure engagée devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris et l'ordonnance qu'il a rendue le 9 août 1996.

Article 3 : Le garde des sceaux, ministre de la justice assurera l'exécution de la présente décision.