

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES

Michel LEROY

§ 1^{er}. Position du problème

Dans tous les systèmes juridiques où coexistent plusieurs ordres de juridictions, le problème de la répartition des compétences entre ces ordres de juridictions est complexe. Il est, en plus, évolutif. Généralement, un critère simple de répartition de compétence est retenu au départ, mais sa mise en pratique impose de recourir à des distinctions, des nuances, parfois des modifications, de sorte qu'après quelques décennies, le critère de base ne fait plus fonction que de référence assez diffuse, et que, dans la plupart des cas d'application, il convient de se demander s'il s'applique ou si l'on doit l'écarter au profit d'une clause dérogatoire, dans un contexte où il n'est pratiquement pas de règle qui ne soit assortie d'exceptions.

Grosso modo, l'intention est généralement de confier les «litiges administratifs» à des juridictions administratives. Ainsi énoncé, le propos confine au truisme, et il occulte toute la difficulté, qui est de déterminer en fonction de quels critères un litige pourra être qualifié d'administratif.

Dans l'organisation de ce contentieux existent deux conceptions, diamétralement opposées: le contentieux administratif est tantôt conçu comme subjectif, tantôt comme objectif.

Dans la conception subjective, le procès, c'est «le droit sur pied de guerre». Le demandeur assigne devant le juge pour faire respecter un *droit subjectif*, c'est-à-dire un droit qui lui est propre, une des composantes de son patrimoine matériel ou moral, et que l'administration refuse de lui reconnaître. Le rôle du juge est d'apprécier si le demandeur a bien ce droit et dans quelle mesure il l'a, ou si l'administration a raison de le lui refuser. Cette conception prévaut notamment dans les pays de tradition germanique (Allemagne, Hollande, Autriche).

Dans la conception objective, le procès n'assure pas la protection d'un droit qui serait déposé dans le patrimoine du requérant. Ceci vise surtout le recours en annulation. L'expression «droit objectif» désigne globalement l'ensemble des règles de droit applicables dans un territoire ou à un ensemble de situations déterminés. La question que tranche le juge, c'est de savoir si un acte administratif ou un règlement est ou n'est pas compatible avec l'ensemble des règles qui figurent dans cet arsenal juridique. Si l'acte ou le règlement y est contraire, le juge l'annule, éliminant du droit objectif une antinomie qui s'y était glissée. Comme l'écrit Duguit, «La juridiction saisie ne doit juger qu'une question de droit objectif; elle ne statue pas sur l'existence d'un droit subjectif; elle constate qu'il y a eu violation de la loi et elle tire la conséquence *logique* de cette violation qui ne peut être que l'annulation; elle ne prononce pas de condamnation; elle ne doit point adresser à un sujet passif qui n'existe pas l'injonction d'exécuter; elle doit seulement prononcer l'annulation d'un acte fait en violation de la loi»¹. Le procès n'est pas dirigé contre la personne morale qui a édicté l'acte irrégulier, mais contre cet acte lui-même et son objet premier est la cohérence du droit. Cette conception est retenue (quoique parfois contestée) dans les pays de tradition française (France, Belgique, Italie) pour les recours en annulation.

Paradoxalement, l'antinomie entre ces deux conceptions a, au total, relativement moins de conséquences pratiques qu'on ne pourrait le penser. Ces conséquences sont principalement de deux ordres: – le recours contre un acte réglementaire se rattache plutôt au contentieux objectif, ne serait-ce que parce qu'il a des effets vis-à-vis de tiers; à l'égard des actes individuels, les contentieux organisés selon l'une et l'autre des conceptions débouchent sur des conséquences pratiques relativement voisines; – le pouvoir du juge se limite souvent à annuler l'acte irrégulier dans un recours objectif; le pouvoir de réformer ou d'ordonner une réparation relève plutôt du contentieux subjectif.

¹ Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1907, p. 253.

Cela posé, la répartition des compétences entre la juridiction administrative et les autres juridictions peut, au départ, se fonder sur plusieurs critères. Même si ceux-ci sont différents, les résultats pratiques de leur application se recoupent largement, de sorte que certains litiges, tels que ceux qui tendent à l'annulation d'un acte administratif, sont dans tous les systèmes du ressort des juges administratifs. Par ailleurs, presque partout, certains rapports entre les particuliers et l'administration, comme ceux qui relèvent de la perception des impôts et taxes, sont soumis à un régime juridique spécifique, et les litiges, toujours nombreux, que cette matière suscite, sont déferés à des juridictions spécialisées, étrangères à la division entre juge administratif et juge «ordinaire» (ce terme désignant l'ensemble des juridictions qui forment l'ordre judiciaire: juridictions civiles, pénales, du travail, commerciales...).

Les principaux critères utilisés pour délimiter les compétences du juge administratif et du juge ordinaire sont:

- 1) la nature des personnes en cause;
- 2) la nature de la règle de droit à appliquer (*causa petendi*);
- 3) l'objet de la contestation (*petitum*)

Nulle part ces critères ne sont appliqués isolément. Une des raisons de la complexité de la question tient précisément aux interférences des différents critères ou à leur application simultanée ou alternative.

§ 2. La nature des personnes en cause

En application de ce critère, le juge administratif est compétent dès qu'une autorité administrative est en cause. C'est *grosso modo* le système français, où le juge administratif est «le juge de droit commun en matière administrative». Cette «clause générale de compétence» suscite des difficultés quant à la délimitation exacte de la notion d'autorité administrative. Le domaine des sociétés d'économie mixte, c'est à dire des entreprises créées conjointement par des pouvoirs publics et des acteurs économiques privés, ou celui des services publics gérés par le secteur privé, posent de délicats problèmes de délimitation de compétence. Par ailleurs, il se justifie mal de confier à juge spécial certains litiges mettant en cause des pouvoirs publics, comme ceux qui naissent des accidents de roulage causés par des véhicules appartenant à l'administration².

En Belgique, la nature de l'auteur de l'acte est un des critères à prendre en considération pour déterminer si le Conseil d'État est compétent: l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État lui donne compétence pour annuler – notamment – «les actes et règlements des diverses autorités administratives».

§ 3. La nature de la règle de droit à appliquer (*causa petendi*)

Ce critère revient à dire que les litiges qui tendent à l'application d'une règle de droit administratif sont du ressort de la juridiction administrative. La difficulté tient ici à la définition de ce qui ressortit au droit administratif. En outre, certains litiges, qui sont fondamentalement de droit administratif, peuvent soulever des problèmes relevant d'autres domaines, comme le respect des droits fondamentaux.

C'est le critère retenu en Allemagne, où «les litiges de droit civil et de droit pénal relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire. Les litiges de droit administratif et public non constitutionnels relèvent de la compétence de la juridiction administrative générale pour autant qu'ils ne soient pas attribués par une loi formelle à un autre tribunal, particulièrement à une juridiction sociale ou fiscale»³.

Pour éviter la difficulté, dans plusieurs pays (Autriche, Pays-Bas, Suède), la loi énumère les législations qui suscitent des litiges relevant de la compétence des tribunaux administratifs.

En Belgique, la Constitution réserve le monopole des contestations portant sur des droits civils aux juridictions de l'ordre judiciaire, mais elle autorise la loi à soustraire des contestations portant sur des

² En France, ces litiges ont été rendus au juge ordinaire, posant de multiples difficultés, cette fois quant à la définition du terme «véhicule»: qu'en est-il d'une tondeuse à gazon ou d'une vache appartenant à une commune?

³ Georg Herbert, *Rapport pour l'Allemagne* au XVIe Colloque entre les Conseils d'États et les juridictions administratives suprêmes de la CEE à Stockholm 1998, p. 13.

droits politiques à la connaissance des «tribunaux», terme qui, dans la Constitution, désigne les juridictions de l'ordre judiciaire, et elle permet également la création de «juridictions administratives» pouvant connaître de contestations portant sur des droits politiques. Le critère de partage entre la compétence exclusive du pouvoir judiciaire et sa compétence de principe à laquelle le législateur est autorisé à déroger, est la nature du droit sur lequel la contestation porte. Mais la Constitution n'a défini ni le droit civil, ni le droit politique. Cette double définition a donné lieu à de nombreuses controverses. La conception même du droit politique s'est profondément modifiée au fil du temps. Elle englobe actuellement non seulement les droits, qui comportent une participation ou une collaboration, fût-elle minime, à l'exercice de la puissance publique⁴, mais aussi les droits issus de la sécurité sociale.

§ 4. L'objet de la contestation

La nature du pouvoir exercé par le juge administratif varie substantiellement d'un pays à l'autre. On trouve partout la compétence d'annuler des actes administratifs individuels; dans certains pays (Belgique, Grèce, France), les actes réglementaires peuvent également être annulés par les juridictions administratives.

Dans bon nombre de pays, les juges administratifs peuvent non seulement annuler des actes administratifs ou prendre une décision d'effet équivalent à une annulation, mais aussi imposer certaines obligations à l'administration (France, Allemagne, Italie), soit encore prendre une décision en lieu et place de l'administration (Belgique au contentieux de pleine juridiction, Italie, pour la *giurisdizione di merito*).

§ 5. Droits subjectifs et intérêts légitimes

Lorsque le recours à la juridiction administrative est conçu comme un contentieux objectif, celui qui introduit un recours en annulation ne doit se prévaloir d'aucun *droit*; un *intérêt* suffit pour agir. Le droit italien, dont les principes, sur ce point, s'inspirent de la Constitution belge de 1831, connaît ainsi une répartition de compétence fondée – à l'origine, tout au moins – sur une distinction entre droit subjectif, du ressort du juge ordinaire, et intérêts légitimes, qui relèvent de la juridiction administrative.

§ 6. Critères de compétence de la juridiction administrative en Belgique

I. Critère négatif: la compétence d'un autre juge

Le Conseil d'État belge n'a été créé que par une loi de 1946, dans l'intention de combler certaines lacunes que l'organisation juridictionnelle présentait. Sa création ne devait pas diminuer la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État a donc dû trouver sa place sans toucher à la compétence, établie de longue date, des juges ordinaires. Il en résulte des règles de partage des compétences assez complexes, et pour tout dire peu logiques.

Quand des recours spéciaux sont organisés auprès des juridictions de l'ordre judiciaire, la compétence du Conseil d'État est exclue. Ces cas sont relativement peu fréquents; on peut citer, notamment, des recours ouverts auprès de l'ordre judiciaire contre des décisions en matière de sécurité sociale. En dehors de ces quelques cas, il peut, de prime abord, paraître inconcevable de voir surgir des difficultés relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État. La nature même des compétences exercées de part et d'autre semble exclure les risques de double emploi.

La réalité est plus complexe. Le droit objectif, dont le recours en annulation tend à assurer la cohérence, détermine souvent des droits subjectifs. Le recours objectif peut de ce fait avoir des répercussions sur les droits subjectifs, et le contentieux subjectif peut rencontrer des problèmes qui pourraient être déferés au Conseil d'État, ou qui l'ont été. La jurisprudence a élaboré la «théorie de l'objet véritable du recours».

La ligne de partage des compétences est tracée en fonction d'une évolution historique plus que par un souci de rationalité. Le problème se pose surtout à propos de recours en annulation dirigés contre des

⁴ Le droit de vote, le droit d'éligibilité, le droit d'accès aux charges publiques et les droits de ne payer des impôts et de n'être astreint à des obligations militaires que dans la mesure fixée par la loi.

décisions administratives qui fixent les droits de certains administrés. Très schématiquement, pour déterminer qui est compétent, il faut examiner la nature de la compétence exercée et l'objet de l'acte attaqué.

Si l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, même limité, qui lui permet d'accorder, de refuser ou d'accorder partiellement ce que l'administré réclame, le droit subjectif de celui-ci a sa source dans la décision administrative, non dans la réglementation en vertu de laquelle elle est prise. Cette décision, a une incidence sur la situation de l'intéressé, et elle est un acte administrative susceptible de recours.

Par contre, si la compétence de l'administration est entièrement liée, il convient d'examiner si l'obligation en cause est de celles dont les cours et tribunaux peuvent ordonner l'exécution. Une décision prise en vertu d'une compétence liée est sans incidence sur la consistance du droit dont l'administré est titulaire, droit qui est déterminé dans tous ses éléments par la réglementation. La compétence du Conseil d'État est alors exclue par celle du pouvoir judiciaire.

Sur ce dernier point, la ligne de partage des compétences est malaisée à tracer, parce que la jurisprudence évolue. Il ne fait pas de doute que les juges ordinaires soient compétents lorsqu'il s'agit d'un acte qui détermine des droits de nature pécuniaire de l'administré. Il est en effet acquis que les juges peuvent condamner l'administration à payer. Mais ils ont tendance à étendre leur compétence à d'autres obligations, ce qui suscite des interrogations et des réticences du Conseil d'État lui-même, ainsi que, dans des matières déterminées, du pouvoir législatif. Aussi est-ce une question délicate du droit belge actuel, et sa solution, dans son dernier état, reste incertaine. Les arrêts de la Cour de cassation centrent le raisonnement sur le caractère lié ou discrétionnaire de la compétence exercée, et ne font pas d'allusion à la nature – soit pécuniaire ou assimilable, soit autre – du pouvoir exercé, mais ce critère suffisait pour trancher la question de compétence dans les affaires qui lui ont été déférées. En 2009, le Conseil d'État a rendu un arrêt longuement motivé par lequel il se déclarait compétent pour connaître du refus d'un autorité de nommer un agent alors qu'elle y était obligée⁵. Un cas, donc de compétence liée, mais l'administration, qui avait contesté la compétence du Conseil sur base de la jurisprudence de la Cour de cassation, n'a pas déféré cet arrêt à la Cour de cassation. La jurisprudence ne pourra être véritablement fixée sur ce point que lorsqu'un tel arrêt aura fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

§ 7. Nécessité d'une procédure de règlement des conflits de compétence

En raison des difficultés d'interprétation que suscite le partage des compétences dans tout système juridique où plusieurs ordres de juridiction coexistent, il est indispensable de prévoir une procédure de règlement des conflits de compétence. A tout prendre, une telle procédure est même plus importante que de bonnes dispositions sur la compétence.

A cet égard, il existe principalement deux types de procédures.

L'un consiste à confier le pouvoir de décider qui est compétent en cas de conflit à l'une des juridictions suprêmes des ordres existants⁶. Sur le plan des principes, cette solution implique que celui des ordres juridictionnels dont la juridiction suprême reçoit cette compétence a une certaine primauté sur l'autre.

L'autre consiste à créer une juridiction spéciale, généralement composée de membres des juridictions suprêmes en cause⁷. Cette solution reflète l'égalité des ordres juridictionnels.

⁵ Arrêt n° 190.776, 25 février 2009, *Calbert*

⁶ En Belgique, Italie et Slovénie, c'est la Cour de cassation.

⁷ En France, le Tribunal des conflits, composé de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État, à égalité. En Grèce, la Cour spéciale supérieure est composée selon le même principe, avec, en plus, un membre de la Cour des comptes. En Allemagne, une «chamber commune» aux différentes juridictions supérieures (*gemeinsamer Senat der ob ersten Gerichtshöfe des Bundes*) statue en cas de divergence de jurisprudence entre ces juridictions.

Repartiția competențelor jurisdicționale

Rezumat

În toate sistemele judiciare unde coexistă mai multe ordine de jurisdicție, problema repartiției competențelor între jurisdicții este delicată. În mare, putem spune că în general litigiile de ordin administrativ țin de tribunalele administrative, iar litigiile civile de tribunale civile, însă această formulare – cvasitautologică – nu indică și criteriile care permit calificarea unui litigiu ca fiind administrativ sau civil.

Principalele criterii utilizate pentru a delimita competențele judecătorului administrativ și cele ale judecătorului ordinar sunt:

- natura persoanelor în cauză (Franța);*
- natura regulii de drept care trebuie aplicată (Germania);*
- obiectul contestației (Belgia, Italia).*

Oricare ar fi criteriul reținut, din cauza dificultăților de interpretare pe care le suscită aplicarea acestor criterii, este indispensabilă o procedură de reglementare a conflictelor de competență. Aceasta poate fi încredințată unei jurisdicții mixte (Franța, Germania, Grecia), sau unei jurisdicții aferente unuia dintre ordinele jurisdicționale, în general jurisdicția supremă a ordinului judiciar (Belgia, Italia).