

COMPÉTENCE – RESPONSABILITÉ

TC 8 févr. 1873, BLANCO,
Rec. 1^{er} suppl 61, concl. David

(D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David)

Cons. 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 art. 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 ;

Cons. 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 ;... (Arrêté de conflit confirmé).

OBSERVATIONS

- 1 Une enfant avait été renversée et blessée par un wagonnet d'une manufacture de tabacs exploitée en régie par l'État ; son père a saisi les tribunaux judiciaires d'une action en dommages-intérêts contre l'État comme civilement responsable des fautes commises par les ouvriers de la manufacture.

Le conflit ayant été élevé, le Tribunal des conflits devait résoudre la question de savoir, pour reprendre les termes des conclusions du commissaire du gouvernement David, « quelle est, des deux autorités administrative et judiciaire, celle qui a compétence générale pour connaître des actions en dommages-intérêts contre l'État ». L'arrêt rendu à cette occasion devait connaître une fortune singulière. On l'a considéré pendant longtemps comme l'arrêt de principe, la « pierre angulaire » du droit administratif tout entier ; aujourd'hui certains auteurs soutiennent qu'il est périmé, si tant est qu'il ait jamais eu l'importance qu'on lui a prêtée. Sans entrer dans ces controverses, il faut rechercher l'apport de cet arrêt et ses limites.

- 2 1. — *L'apport de l'arrêt* concerne autant la *compétence* de la juridiction administrative (1°) que le *contenu* même du droit administratif (2°) ; il établit un *lien* entre la première et le second (3°).

1. — En ce qui concerne la *compétence*, l'arrêt *Blanco* consacre tout d'abord l'abandon définitif du critère de délimitation des compétences fondé sur les textes en vertu desquels il n'appartient qu'aux tribunaux administratifs de déclarer l'État débiteur (v. par ex. CE 6 déc. 1855, *Rothschild*, Rec. 707 — décision dans laquelle apparaissent déjà, à côté du critère traditionnel de « l'État débiteur », les principes, et les termes mêmes, de l'arrêt *Blanco*). Seule subsiste désormais la référence aux lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III, qui interdisent aux tribunaux judiciaires de « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs », de « connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ».

Ces textes sont interprétés par le commissaire du gouvernement David dans le sens que les tribunaux judiciaires « sont radicalement incompétents pour connaître de toutes les demandes formées contre l'administration à raison des services publics, quel que soit leur objet, et alors même qu'elles tendraient, non pas à faire annuler, réformer ou interpréter par l'autorité judiciaire les actes de l'administration, mais simplement à faire prononcer contre elle des condamnations pécuniaires en réparation des dommages causés par ses opérations ».

Ainsi le service public apparaît désormais comme le critère de la compétence administrative.

Dans le contentieux de la responsabilité notamment, l'arrêt et les conclusions consacrent la compétence administrative comme exclusive de toute idée de gestion privée. Le commissaire du gouvernement écarte expressément la compétence judiciaire et l'application du droit civil, alors même qu'il s'agit dans l'espèce « d'une manufacture de tabacs qui a une grande ressemblance avec une industrie privée » et de « faits d'imprudence reprochés à de simples ouvriers qui sont en dehors de la hiérarchie administrative ».

Il en sera ainsi « même si l'agent qui a causé le dommage dans l'accomplissement du service n'a pas la qualité de fonctionnaire mais est un employé auxiliaire ou un préposé de l'administration engagé par elle en vertu d'un contrat conclu dans les conditions du droit commun » (TC 20 janv. 1945, *Du Verne*, Rec. 274).

- 3 2. — En ce qui concerne *le fond* du droit, l'arrêt *Blanco* va bien au-delà de la question de la responsabilité de l'État : ses considérants valent pour le droit administratif dans son ensemble. D'une part, ils écartent les principes établis par le Code civil, d'autre part, ils affirment le caractère spécial des règles applicables aux services publics.

On peut observer l'audace du juge dans le rejet d'un code établi par le législateur. La formule peut se prévaloir de toute une tradition

historique. L'affirmation n'en est pas moins péremptoire et préto-rienne.

Le caractère spécial des règles applicables aux services publics comporte lui-même deux aspects. L'un concerne l'autonomie du droit administratif, tenant non seulement à ce qu'il déroge au droit civil, mais aussi à ce qu'il constitue un système propre, avec sa logique et ses solutions. Celles-ci – et c'est l'autre aspect – sont justifiées par les besoins du service. Ainsi, le service public, qui est le critère de la compétence administrative, est en même temps le fondement du droit administratif. L'arrêt n'exclut pas toute idée de puissance, lorsqu'il souligne qu'on ne peut appliquer à l'État les règles valables « pour les rapports de particulier à particulier » et qu'il rappelle « les droits de l'État ». Néanmoins la considération du service public et de ses besoins paraît prédominer.

C'est elle qui conduit le Tribunal à considérer que la responsabilité de l'État « n'est ni générale ni absolue ».

- 4 3. — Le principe de la *liaison de la compétence et du fond* est affirmé : aussi bien les conclusions que l'arrêt lui-même établissent un lien direct et réciproque entre l'application de règles autonomes, exorbitantes du droit privé, et la compétence de la juridiction administrative.

Ainsi l'arrêt *Blanco* a bien marqué un tournant dans la jurisprudence administrative, même s'il n'a fait que systématiser des solutions antérieures et si certaines de ses affirmations ont été partiellement remises en cause ultérieurement.

- 5 II. — Ses *limites* sont apparues en effet à la suite de décisions législatives ou jurisprudentielles affectant chacun des apports que l'on vient de reconnaître.

1. — En ce qui concerne *la compétence*, le critère du service public n'est pas absolu, tant en jurisprudence qu'en législation.

a) La *jurisprudence* n'exclut pas d'autres critères pour justifier la compétence du juge administratif ; en particulier, l'exercice de la puissance publique, évoquée par le commissaire du gouvernement David dans ses conclusions sur l'arrêt *Blanco*, suffit à entraîner cette compétence (TC 10 juill. 1956, *Société Bourgogne-Bois*, Rec. 586), y compris en matière de responsabilité (cf. conclusions Kahn sur CE Sect. 23 déc. 1970, *EDF c. Farsat*, AJ 1971.96).

Inversement le service public ne suffit pas toujours, à lui seul, à entraîner la compétence administrative : il peut être en cause dans un litige sans que pour autant celui-ci relève du juge administratif.

Il en est ainsi en cas de gestion privée d'un service public. L'hypothèse avait été esquissée dans les conclusions sur l'arrêt *Blanco* (« L'État propriétaire », « L'État personne civile capable de

s'obliger par des contrats dans les termes du droit commun »); elle allait être développée dans les conclusions du commissaire du gouvernement Romieu sur l'affaire *Terrier** (CE 6 févr. 1903) et consacrée dans l'arrêt du 31 juill. 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges**, pour le contentieux contractuel.

Et, contrairement à ce que préconisait David en 1873, elle a été développée dans le contentieux de la responsabilité extra-contractuelle, notamment pour les services publics industriels et commerciaux, dont les litiges relèvent en principe des juridictions judiciaires (TC 22 janv. 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c. Société commerciale de l'Ouest africain**). À cet égard, si le service des tabacs et allumettes constituait à l'origine un service public à caractère administratif (en ce sens CE Sect. 12 nov. 1937, *Dame Garnero*, Rec. 928 ; – Sect. 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary*, Rec. 245), sa transformation en entreprise publique (sous forme d'établissement public industriel et commercial en 1959, de société en 1980) puis son transfert au secteur privé en 1995 n'ont plus permis de lui appliquer la solution de l'arrêt *Blanco*.

La gestion privée de services publics peut tenir non seulement à leur objet mais à leur attribution à des personnes privées : la présence d'un service public ne suffit pas à déterminer la compétence administrative pour connaître de leur contentieux extra-contractuel ou contractuel (sauf exceptions : TC 8 juill. 1963, *Entreprise Peyrot**) : le juge administratif n'est compétent pour statuer sur la réparation des dommages causés par ces personnes que s'ils résultent à la fois de l'accomplissement du service public et de l'exercice d'une prérogative de puissance publique (CE Sect. 13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures agricoles du Rhône*, Rec. 368 ; RD publ. 1979.899, concl. Galabert et note J. Robert ; AJ 1979, n° 1, p. 22, chr. O. Dutheillet de Lamothe et Robineau ; D. 1978. IR. 481, obs. P. Delvolvé ; D. 1979.249, note Amsselek et J. Waline ; – TC 6 nov. 1978, *Bernardi c. Association hospitalière Sainte-Marie*, Rec. 652 ; mêmes références à l'AJ ; RTDSS 1979.91, note Moderne ; – CE 23 mars 1983, *SA Bureau Véritas*, Rec. 134 ; CJEG 1983.313, note Dupielllet ; D. 1984. IR. 345, obs. Moderne et Bon).

6 b) Le législateur a lui-même dérogé aux règles de compétence dérogées par le Tribunal des conflits dans l'arrêt *Blanco*.

En particulier, la loi du 31 déc. 1957 a transféré aux tribunaux judiciaires, « par dérogation à l'art. 13 de la loi des 16-24 août 1790 », le contentieux des « dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque », excepté ceux qui sont occasionnés au domaine public (art. 1^{er}). La jurisprudence a donné, pour l'application de cette loi, l'interprétation la plus large de la notion de « véhicule », l'appliquant notamment à une drague fluviale (TC 14 nov. 1960, *Compagnie des bateaux à vapeur du Nord*, Rec. 871 ; JCP 1960. II.11874, note R.L. ; RD publ. 1960.1198, note M. Waline ;

AJ 1960.I.185, chr. Galabert et Gentot), à un chasse-neige (TC 20 nov. 1961. *Dame Kouyoumdjian*, Rec. 882 ; D. 1962.759, note Blaevoet ; JCP 1961.II.12410, note R.L. ; AJ 1962. II.230, note de Laubadère), à un avion (CE 10 janv. 1962, *Ministre des armées-air c. Dame Veuve Coppier de Chanron*, Rec. 16 ; AJ 1962. II.230, note de Laubadère), à un bac (TC 15 oct. 1973. *Barbou*, Rec. 848 ; D. 1975.184, note Moderne ; JCP 1975.II.18045, note Lachaume ; AJ 1974.94, concl. Braibant), à une charrette à bras (CE 25 juin 1986, *Mme Curtol*, Rec. 177 ; LPA 9 déc. 1986, p. 22, concl. Lasserre ; AJ 1986.653, note J. Moreau), à un engin de chantier (TC 12 déc. 2005, *France Télécom c. Société Travaux Publics Électricité*, Rec. 665). Compte tenu de ces décisions, il n'est guère douteux que le contentieux du dommage causé à la jeune Blanco par un wagonnet relèverait aujourd'hui de la compétence judiciaire au titre de la loi du 31 déc. 1957.

Celle-ci ne porte que sur la responsabilité extra-contractuelle découlant de l'intervention d'un véhicule. Elle ne s'applique ni aux litiges opposant les parties à un contrat administratif (CE Sect. 11 janv. 1978, *Compagnie Union et le Phénix Espagnol*, Rec. 6, concl. Genevois ; CJEG 1978.J.67, note Sablière ; D. 1978. IR. 219, obs. P. Delvolvé), ni à la responsabilité d'une collectivité publique fondée sur une faute dans l'organisation et la surveillance d'un chantier ayant concouru à l'accident d'un véhicule (TC 2 déc. 1991, *Préfet de la Haute-Loire c. Tribunal correctionnel du Puy-en-Velay*, Rec. 481), ni au recours de l'administration contre son agent qui a causé l'accident de véhicule (par ex. CE 8 août 2008, *Mazière*, Rec. 919 ; JCP Adm. 2008.2302, note J. Moreau – v. nos obs. sous l'arrêt du 28 juill. 1951, *Laruelle**), ni aux questions étrangères à la responsabilité.

Le passage déjà cité des conclusions du commissaire du gouvernement David fait apparaître que, si la compétence administrative pouvait se discuter en matière d'indemnisation, la question ne se posait pas à propos de l'annulation ou de la réformation d'un acte de l'administration : la compétence administrative allait de soi.

On trouve un écho de ces conclusions dans les décisions du Conseil constitutionnel du 23 janv. 1987* et n° 89-261 DC du 28 juill. 1989 (v. n° 89.10) qui ont précisément considéré que « relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises » par les autorités administratives. Si l'arrêt *Blanco* est ainsi dépassé à certains égards, les conclusions rendues à son sujet ont des prolongements actuels.

- 7 2. — En ce qui concerne le *fond* du droit, l'autonomie du droit administratif par rapport au droit civil n'est pas aussi marquée que l'arrêt *Blanco* pourrait le faire penser.

Tout d'abord il arrive aux juridictions administratives de faire expressément application d'articles du Code civil. Tantôt il en est

fait une application directe : art. 1153 et 1154 sur les intérêts moratoires et compensatoires et leur capitalisation (CE Sect. 6 mai 1983, *Société d'exploitation des établissements Roger Revellin*, Rec. 180, concl. Roux ; 4 mai 2007, *Société Sapibat Guyane*, Rec. 197 ; AJ 2007.1231, chr. Lenica et Boucher ; CMP 2007.211, note Eckert ; DA 2007, n° 117, note Ménéménis) ; art. 894 et 953 sur les donations (Sect. 19 nov. 2004, *Ramond, Roche*, deux arrêts, Rec. 430, concl. Devys ; JCP 2005.II.1018, concl. ; AJ 2005. 194, chr. Landais et Lenica ; RDSS 2005.89, concl. ; RFDA 2005.375, note Plessix) ; art. 1641 sur la garantie des vices cachés (CE 24 nov. 2008, *Centre hospitalier de la région d'Annecy*, DA févr. 2009, p. 22, note F. Melleray ; RJEP mars 2009, p. 23, note Brenet). Tantôt sont appliqués seulement les principes dont s'inspirent ces articles : art. 1792 et 2270 relatifs à la responsabilité des constructeurs (CE Ass. 2 févr. 1973, *Trannoy*, Rec. 95, concl. Rougevin-Baville ; AJ 1973.159, note Moderne ; CJEG 1973.J.258, note Le Galcher-Baron) ; art. 1152 relatif à la modulation par le juge des pénalités de retard (CE 29 déc. 2008, *Office public d'HLM de Puteaux*, Rec. 479 ; BJCP 2009.123 et RJEP mars 2009, p. 25, concl. Dacosta ; AJ 2009.269, note J-D. Dreyfus ; CP-ACCP mars 2009, p. 66, note Letellier ; CMP févr. 2009.24, note Eckert ; JCP Adm. 2009.2050, note Linditch). Mais, dans tous les cas, c'est le juge administratif qui décide s'il y a matière à appliquer le Code civil ou ses principes. Il fait également application des dispositions du droit pénal, du droit de la concurrence, du droit de la consommation en tant qu'elles déterminent la légalité à laquelle l'administration est soumise et en tenant compte de la spécificité de son action (v. CE 6 déc. 1996, *Société Lambda** ; 3 nov. 1997, *Société Million et Marais**, et nos obs.).

En deuxième lieu, les jurisprudences administrative et judiciaire ont connu un rapprochement sur certains aspects du droit de la responsabilité (v. CE 26 juill. 1918, *Époux Lemonnier** ; – 21 mars 1947, *Compagnie générale des eaux et Dame Vve Aubry** ; – 24 nov. 1961, *Ministre des travaux publics c. Consorts Letisserand**).

Il n'en est pas résulté pour autant une identité entre responsabilité administrative et responsabilité civile. L'autonomie de la première subsiste. Mais elle a pris un sens nouveau ; si elle implique encore dans certains cas, conformément au sens primitif de la formule de l'arrêt *Blanco*, des règles moins favorables aux particuliers que celles qui auraient résulté de l'application du Code civil (par ex. exigence d'une faute lourde dans certains cas : v. nos obs. sous CE 10 avr. 1992, *Époux V.**), elle entraîne aussi la reconnaissance de la responsabilité de l'administration dans des situations où le droit civil n'aurait pas permis de donner satisfaction à la victime (CE 13 déc. 1957, *Trottier*, Rec. 681 ; AJ 1958.II.92, chr. Fournier et Braibant ; – cf. Civ. 23 nov. 1956, *Trésor Public c. Giry**).

Cela fait apparaître enfin le caractère excessif de la formule selon laquelle la responsabilité de l'État « n'est ni générale ni absolue ». Certes l'administration ne répond pas sans conditions des dommages qu'elle cause. Mais ces conditions ont été aménagées de telle sorte que les administrés trouvent dans la responsabilité administrative une protection efficace contre l'administration et ses agents – comme en témoigne notamment l'admission de la responsabilité de la première pour les fautes personnelles des seconds (CE 26 juill. 1918, *Lemonnier**) et le développement de la responsabilité sans faute (CE 21 juin 1895, *Cames**; – 30 nov. 1923, *Couitéas**; – 14 janv. 1938, *SA La Fleurette**; – 22 nov. 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine**; – 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique**).

- 8 3.** — La liaison de *la compétence et du fond* n'est pas absolue. Certes il a parfois suffi au législateur de modifier les règles de compétence pour déterminer par là-même le droit applicable aux litiges en cause (décret-loi du 17 juin 1938 donnant compétence aux juridictions administratives pour statuer sur le contentieux des contrats comportant occupation du domaine public; loi du 31 déc. 1957 donnant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur le contentieux des accidents de véhicules).
- Et la considération des principes de droit public à appliquer suffit à reconnaître la juridiction administrative seule compétente pour statuer sur un litige (TC 21 janv. 1985, *Hospice de Chateauneuf-du-Pape et Commune de Chateauneuf-du-Pape c. Jeune*; RD publ. 1985.1356, note R. Drago; RFDA 1985.716, obs. Denoix de Saint Marc).
- Mais la dissociation de la compétence et du fond peut se réaliser : ainsi les tribunaux judiciaires, compétents pour connaître des actions mettant en cause le service public judiciaire, leur appliquent le droit administratif (Civ. 23 nov. 1956, *Trésor public c. Giry**). La solution est au moins une confirmation de l'arrêt *Blanco* en ce qui concerne la spécificité du droit applicable au service public.
- Finalement, en dépit des nuances et des exceptions dont ils ont fait l'objet ultérieurement, les principes posés par l'arrêt *Blanco* ne sont pas fondamentalement remis en cause. Ainsi ses considérants peuvent encore être repris le cas échéant (TC 27 nov. 1933, *Verbanck*, Rec. 1248; D. 1934.3.9, concl. Rouchon-Mazerat; RD publ. 1933.620, concl. Rouchon-Mazerat; S. 1934.3.33, note Alibert; – CE 13 déc. 1957, *Trottier*, précité; – Crim. 25 janv. 1961, S. 1961.293, note Meurisse; JCP 1961.II.12023 *bis*, note Maestre).