

L'évolution de la jurisprudence Septfonds renforce-t-elle la sécurité juridique ?

La sécurité juridique ne peut se comprendre par la seule reconnaissance d'un droit et doit s'accompagner de la possibilité d'en faire usage dans des délais raisonnables. L'interpénétration du droit public avec le droit privé peut, à cet égard, être source de complexité pour le justiciable. Le Tribunal des conflits dont la mission est de résoudre les conflits de compétence, contribue à la sécurité juridique en donnant au justiciable une voie procédurale claire.



Louis des Cars, avocat associé



Christophe Lapp, avocat associé

SUR LES AUTEURS

Louis des Cars et Christophe Lapp interviennent dans tous les domaines du droit public des affaires. Ils ont développé une activité de tout premier plan en matière de résolution des différends ayant des implications tant devant les juridictions judiciaires, qu'administratives.

Le principe de séparation des juridictions administratives et judiciaires résulte d'un équilibre complexe. Toute tentative de simplification s'expose ainsi au risque de le rompre et d'en accroître les difficultés pratiques. C'est à cet exercice délicat que s'est livré récemment le Tribunal des conflits.

Le Juge administratif conserve une compétence de principe

Depuis la célèbre décision *Septfonds*¹, il était constant que l'examen de la légalité d'un règlement administratif ne relevait pas de la compétence des tribunaux judiciaires. Dès lors qu'une contestation relative à la légalité d'un acte administratif réglementaire était soumise au juge judiciaire civil, il était tenu de surseoir à statuer et de saisir la juridiction administrative d'une question préjudicielle. Outre certaines exceptions relatives aux contentieux des voies de fait et de la fiscalité indirecte, le juge administratif conservait une compétence exclusive pour apprécier la légalité des décisions réglementaires de l'administration.

Pourtant depuis quelques années, cette position jurisprudentielle n'a été que partiellement suivie par la Cour de cassation, qui s'est reconnue compétente pour apprécier la validité d'un acte administratif par rapport au droit communautaire². La Cour de cassation fondait sa compétence sur la primauté du droit communautaire en introduisant une distinction entre l'exception de légalité et l'exception de conventionalité.

Le Juge judiciaire acquiert une compétence d'exception

Par deux décisions de principe, le Tribunal des conflits est revenu partiellement sur le principe d'une compétence exclusive du juge administratif³.

Dans un souci de bonne administration de la justice il a dans un premier temps jugé qu' : « en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité d'un acte administratif, les tribunaux de l'ordre judiciaire statuant en matière civile doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de la légalité de cet acte soit tranchée par la juridic-

tion administrative, il en va autrement lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal ». Par ce premier considérant, le Tribunal des conflits a attribué compétence au juge judiciaire pour connaître de la légalité d'un règlement administratif, à la double condition que la contestation soit sérieuse et porte sur une question déjà tranchée par une « jurisprudence établie ».

Dans un second temps et s'agissant du cas particulier du droit de l'Union européenne, le Tribunal des conflits a estimé en se fondant sur le principe d'effectivité issu des dispositions du traité qu' : « il appartient à la juridiction de l'ordre judiciaire, compétem-ment saisie du litige au principal, de se prononcer elle-même, le cas échéant après renvoi à la Cour de justice, sur un moyen tiré de la méconnaissance du droit de l'Union européenne ».

Par ces décisions, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires s'atténue, dans un souci de célérité et de sécurité juridique. Toute-

LES POINTS CLÉS

- La jurisprudence Septfonds avait fixé la ligne de conduite pour la répartition des compétences entre les juges judiciaires et administratifs.
- Elle n'était pourtant pas suivie par la Cour de cassation, notamment pour l'application du droit communautaire.
- Le Tribunal des conflits vient de statuer dans un sens qui accroît la compétence du juge judiciaire.
- Si pour le droit communautaire la réponse apparaît claire et satisfaisante, elle soulève pour le reste des difficultés au regard du principe de sécurité juridique.

fois, il n'est pas certain que la formule retenue par le juge pour attribuer compétence à l'ordre judiciaire permette toujours un débat plus simple, voire accéléré pour le justiciable.

Une évolution partiellement nécessaire

S'agissant de la contestation par voie d'exception de la conformité au droit de l'Union européenne d'un règlement administratif, la décision retenue par le Tribunal des conflits est exemplaire en ce qu'elle attribue compétence aux tribunaux judiciaires pour trancher directement le litige, sous réserve d'un renvoi préjudiciel aux juridictions européennes. En effet, bien que le fondement retenu ne soit pas issu de l'article 55 de la Constitution française, ce revirement parachève trente-six ans après, la jurisprudence Jacques Vabre qui admettait pour la première fois que le juge judiciaire apprécie la conventionalité d'une loi au regard du droit communautaire⁴. Dans le même sens, la Cour de justice de l'Union européenne précisait que le juge national devait disposer du pouvoir d'appliquer de son propre chef et immédiatement le droit de l'Union⁵. De surcroît, l'existence d'un outil spécifique de renvoi préjudiciel au niveau européen, justifiait l'abandon de ce mécanisme au plan interne qui alourdissait considérablement la procédure et ce, d'autant plus que le juge administratif peut également poser lui-même une question préjudicielle à la Cour de justice.

S'agissant en revanche, de la possibilité offerte au juge judiciaire d'apprécier la validité d'un

règlement administratif lorsque la contestation fait l'objet d'une « jurisprudence établie », on peut s'interroger sur la portée exacte de cette évolution. Si l'on comprend assez aisément ce que le juge entend par « contestation sérieuse », il est en revanche plus complexe de cerner les contours de la notion de « jurisprudence établie ». Or, le juge judiciaire, qui n'est pas le « juge naturel » des actes de l'administration, devra néanmoins trancher la délicate question de sa compétence en référence à la nature « établie » ou non de la jurisprudence administrative. Aussi, cette évolution soulève le risque d'un affaiblissement de la sécurité juridique, voire d'un allongement des délais de jugement. Une telle extension de la compétence du juge judiciaire, peut le conduire à se contredire aux différents stades de la procé-

sure, du fait de la subjectivité de la notion de « jurisprudence établie ».

Conclusion

À l'aune de ce revirement de jurisprudence, les évolutions apportées au principe général de séparation des autorités administratives et judiciaires, sont incertaines. Pour preuve, cette évolution de la jurisprudence Septfonds démontre toute l'ambiguïté et la fragilité de la notion de « jurisprudence établie » à laquelle elle se réfère, puisque les décisions commentées remettent en cause un principe vieux de quatre-vingt-dix ans.

¹ TC 16 juin 1923, Septfonds, n° 00732

² Notamment Cass. com. 6 mai 1996, n° 94-13347

³ T. conflits 17 octobre 2011, n° 3808 et 3828/3829

⁴ Cass. Mixte 24 mai 1975, Jacques Vabre, n° 73-13556

⁵ CJCE 9 mars 1978, Simmenthal, aff. 106/77

Évolution de la jurisprudence Septfonds

TC 16 juin 1923, Septfonds, n° 00732	Les tribunaux judiciaires, statuant en matière civile, ne peuvent apprécier, dans les affaires dont ils sont compétemment saisis, la légalité des règlements administratifs.
Cass. Com. 6 mai 1996, n° 94-13347	La Cour de cassation s'est reconnue compétente pour apprécier la validité d'un règlement administratif au regard du droit de l'Union européenne.
TC 23 octobre 2000, Boussadar, n° 3227	Réitération, en dépit de la jurisprudence de la Cour de cassation, du principe selon lequel le juge administratif est seul compétent pour connaître de la légalité d'un acte administratif en référence au droit de l'Union européenne.
TC 17 octobre 2011, n° 3808 et 3828/3829	Reconnaissance de la compétence du juge judiciaire pour apprécier la légalité d'un règlement administratif lorsque la contestation fait l'objet d'une « jurisprudence établie » et, surtout, lorsqu'est contestée par voie d'exception la conventionalité de la décision par rapport au droit de l'Union européenne.