

La dualité de l'organisation judiciaire française

I. Distinction entre les juridictions administratives et judiciaires

1. Les origines de la distinction

Si la Révolution a consacré le principe de la séparation des pouvoirs, la distinction entre les juridictions administratives et judiciaires est quelque peu antérieure. En effet, déjà sous l'Ancien Régime, le roi pouvait évoquer en son conseil le jugement de certaines affaires intéressant plus particulièrement l'État. On distinguait donc dès cette époque les affaires purement administratives, des affaires opposant des particuliers.

C'est toutefois avec la Révolution, que sera clairement posé le principe de la dualité des ordres de juridiction et que seront distinguées les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif. Le système judiciaire français n'est pas le seul à opérer cette distinction et on la retrouve dans d'autres pays européens. Ainsi, certains pays ont un Conseil d'État proche de celui qui existe en France, comme la Belgique, l'Italie, la Grèce ou les Pays-Bas. D'autres pays, comme l'Allemagne ou l'Autriche n'ont pas de Conseil d'État, mais connaissent néanmoins une dualité de juridictions et les litiges de nature

Procès et institutions juridictionnelles

administrative sont clairement distingués des litiges de nature privée. En revanche, l'Angleterre n'opère pas cette distinction juridictionnelle.

Cette distinction s'explique par la consécration du principe de la séparation des pouvoirs. L'article 13, titre II, de la loi des 16 et 24 août 1790 dispose en effet que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Concrètement, cela signifie d'une part que l'autorité judiciaire ne peut connaître du contentieux administratif, d'autre part que l'autorité judiciaire ne peut prendre des décisions politiques, ni adresser des injonctions à l'administration. Cette interdiction impliqua la nécessité de créer une instance réglant les litiges entre l'administration et ses administrés. Le problème fut tout d'abord réglé par les voies de recours gracieux remontant jusqu'au roi ou au Conseil des ministres. Mais cette solution où le ministre concerné était à la fois juge et partie s'avéra bien vite non satisfaisante. C'est ainsi que fut créé le Conseil d'État qui trouva ses pleins pouvoirs affirmés par la loi du 24 mai 1872, alors qu'auparavant, il se bornait à donner des avis, et à proposer des solutions aux ministres.

Cette loi assure le passage du système de la justice retenue à la justice déléguée. De là vont naître les deux ordres de juridiction. Toutefois cette distinction devait engendrer la nécessité d'une autre juridiction pour trancher les conflits de compétences pouvant naître : il s'agit du tribunal des conflits.

2. Les critères de compétence

L'existence de deux ordres de juridiction va poser le problème de la détermination de leurs compétences respectives. De manière très schématique, les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour juger les litiges concernant des particuliers et les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des litiges entre les particuliers et l'administration. Toutefois, le critère de compétence des juridictions administratives mérite d'être précisé car il peut ainsi arriver que les deux ordres de juridiction soient saisis, se déclarent tous les deux incompétents ou compétents et prennent des décisions contradictoires.

Les juridictions administratives sont compétentes pour juger des litiges dans lesquels une personne publique est en cause à propos d'un acte relatif au fonc-

tionnement du service public. Le premier critère tiré de la qualité des parties et de la nature de l'acte est donc celui du service public. Par exemple, l'existence d'un contrat entre deux personnes publiques fera présumer la nature administrative de ce contrat et justifiera la compétence des juridictions administratives. Inversement lorsque deux personnes privées sont opposées, la nature de leur relation est considérée comme étant de droit privé et relèvera de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. La qualité des parties à un litige peut donc être aussi un moyen de déterminer la compétence des juridictions. Il en résulte que le juge administratif sera toujours incompétent pour connaître des litiges survenus entre personnes privées et que le juge judiciaire sera incompétent pour connaître des litiges survenus entre deux personnes de droit public. Le juge administratif connaît aussi du contentieux relatif à l'organisation, au fonctionnement des services publics, au personnel ou aux biens faisant partie du domaine public ainsi que les litiges concernant des contrats passés pour assurer le fonctionnement d'un service public.

La notion de service public n'est cependant pas toujours suffisante pour justifier la compétence administrative.

Il faut parfois prendre en considération l'activité à propos de laquelle les juges auront à connaître d'un litige. Ainsi, toutes les activités privées de l'administration dont des services publics relèveront des juridictions de l'ordre judiciaire. Par ailleurs, le juge administratif est normalement incompétent pour connaître des litiges relatifs au fonctionnement des services judiciaires concernant notamment les actes de procédure, les actes d'instruction, les actes de police judiciaire ou l'exécution des jugements. Tous ces actes relèvent du contentieux propre aux juridictions de l'ordre judiciaire. Cependant, le juge administratif sera compétent pour connaître des litiges relatifs à l'organisation des services judiciaires, au statut et à la discipline des magistrats ainsi qu'aux opérations de police administrative. À cet égard, certaines distinctions ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre par exemple les distinctions entre police administrative et police judiciaire.

Certains services, qui peuvent être considérés comme des services publics, sont régis par le droit privé : il en va ainsi des services publics industriels et

Procès et institutions juridictionnelles

commerciaux. Ces services sont gérés dans les mêmes conditions que des entreprises classiques et relèvent donc normalement de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Toutefois, si cette compétence est le principe, des dérogations et des limites doivent être apportées. C'est ainsi que les juridictions administratives auront à connaître : des litiges relatifs à la création de ces services, des litiges relatifs aux contrats, par exemple par lesquels une personne publique charge une autre personne d'assurer l'exécution d'un service public. Ce contrat sera un contrat par nature administratif (que le service public en cause soit administratif industriel ou commercial). L'organisation de ce service va aussi relever de la compétence du juge administratif, de même que les contentieux relatifs aux actes pris par différentes autorités administratives concernant le personnel employé pour l'exécution de ce service. Par contre, dans le cadre de l'exécution de ce service lorsqu'un acte émane d'une personne privée, la compétence ressortira aux autorités judiciaires et donc aux institutions judiciaires et non pas aux institutions administratives. Tous les litiges relatifs au fonctionnement de ces services relèveront en principe du juge judiciaire sauf certains litiges concernant les usagers et les tiers. Les critères de compétence ne seront donc pas toujours faciles à mettre en œuvre.

II. La dualité au sein des juridictions de l'ordre judiciaire

Il faut distinguer les juridictions civiles des juridictions pénales.

1. Les critères de compétence

Au sein des juridictions de l'ordre judiciaire, il faut distinguer les juridictions civiles et les juridictions pénales.

La séparation entre les juridictions civiles et pénales, nettement affirmée au lendemain de la Révolution, s'est traduite par la mise en place de deux types de procédure et par la création de juridictions distinctes, même si elles appartiennent à un même ordre.

Le Code de procédure civile et le Code de procédure pénale, anciennement Code d'instruction criminelle, réglementent ainsi respectivement le procès civil

et le procès pénal. Toutefois, la distinction n'est pas toujours aussi tranchée et certaines interférences viennent rappeler que les juridictions civiles et les juridictions pénales appartiennent au même ordre.

Les unes et les juridictions civiles opposent des particuliers, personnes physiques ou morales, qui veulent obtenir la condamnation de leur adversaire ou la reconnaissance d'un droit. Le domaine de compétences des juridictions civiles est très vaste. En effet, elles sont compétentes par exemple, pour connaître d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, pour déterminer le responsable d'un accident et le montant d'un préjudice, pour statuer sur la filiation d'une personne, pour prononcer un divorce ou pour résoudre un conflit de voisinage. Elles sont compétentes aussi en matière de conflits sociaux, de conflits entre les employeurs et les salariés. Elles sont compétentes également pour tous les litiges en matière commerciale.

Les autres, les juridictions pénales, sont compétentes pour connaître des infractions, donc des litiges, opposant un délinquant à la société et éventuellement à une partie civile.

Les juridictions pénales connaissent des contraventions, des délits et des crimes, tels que limitativement définis par le Code pénal. Il est important de bien comprendre que devant les juridictions pénales, le délinquant est opposé au ministère public, qui représente les intérêts de la société et réclame l'application des peines et non pas directement à la victime.

La victime peut, certes, se porter partie civile et demander des dommages et intérêts en réparation du préjudice subit. Elle n'est cependant pas réellement l'adversaire de la personne jugée, comme dans le procès civil, et elle n'a pas qualité pour réclamer le prononcé d'une peine pénale.

2. Une dualité possible

La séparation n'est cependant pas totale.

Ainsi, la Cour de cassation est commune aux juridictions civiles et pénales.

Ensuite, il n'existe pas de cour d'appel distincte pour le procès civil et pour le procès pénal.

Procès et institutions juridictionnelles

Enfin, même en ce qui concerne les juridictions de droit commun de première instance, des similitudes existent. C'est ainsi que le tribunal de police et le tribunal d'instance sont en fait la même juridiction. La première appelation, tribunal de police, est réservée au procès pénal, et la seconde, tribunal d'instance, au procès civil. Il en va de même s'agissant du tribunal correctionnel et du tribunal de grande instance. En effet, le tribunal correctionnel n'est autre que le tribunal de grande instance, statuant en matière pénale. Il est compétent pour tous les délits. On réserve l'appellation tribunal de grande instance lorsque cette formation se réunit uniquement en matière civile.

La distinction, entre ces deux ordres de juridiction au sein des juridictions de l'ordre judiciaire, n'exclut en outre pas des possibilités de dualité de compétence.

Il peut y avoir dualité de compétence par exemple, lorsqu'une faute civile constitue aussi une infraction pénale. La victime pourra choisir de porter l'affaire devant les juridictions civiles ou devant les juridictions pénales.

Cette liberté comporte cependant certaines restrictions. Ainsi, l'option est en principe irrévocable. Toutefois, l'irrévocabilité ne joue que dans un seul sens. La victime peut opter en premier pour les juridictions pénales et revenir finalement devant les juridictions civiles. Par contre, si elle choisit d'agir d'abord sur le plan civil, elle ne pourra plus ultérieurement revenir devant les juridictions pénales. Il convient donc, préalablement à l'exercice d'une action en justice, de bien choisir la voie dans laquelle on va s'engager. En effet, si la victime a choisi préalablement d'exercer son action devant les juridictions civiles, l'auteur de l'infraction qui constitue aussi une faute civile, ne pourra plus être condamné pénalement puisque la victime ne pourra plus choisir de revenir devant les juridictions pénales.

Dans d'autres hypothèses, un procès civil peut être dépendant d'un procès pénal. Par exemple, si un salarié a été licencié pour faute grave et que la faute invoquée est un vol, la décision du conseil de prud'hommes, sur le bien fondé du licenciement, pourra dépendre de l'issue de la plainte pour vol déposée par l'employeur contre le salarié.

L'article 4 du Code de procédure pénale disposait que : « Le criminel tient le civil en l'état. » Il en résultait que si une infraction servait de base à un procès

Chapitre 1 — La dualité de l'organisation judiciaire française

civil, le juge civil ne pouvait statuer sur le fond de l'action, que lorsque le juge pénal avait statué sur l'existence ou non de l'infraction. En outre, le juge civil ne pouvait pas aller à l'encontre de ce que le juge pénal avait décidé.

L'article 4 du Code de procédure pénale a cependant été modifié par une loi du 5 mars 2007 et il énonce désormais que « l'action civile, en réparation du dommage causé par l'infraction prévue par l'article 2, peut être exercée devant une juridiction civile, séparément de l'action publique. Toutefois, il est sursis au jugement de cette action tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement. La mise en mouvement de l'action publique n'impose pas la suspension du jugement des autres actions exercées devant la juridiction civile, de quelque nature qu'elles soient, même si la décision à intervenir au pénal est susceptible d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur la solution du procès civil. »

La règle selon laquelle le criminel tient le civil en l'état vient donc de subir une sérieuse entorse puisque le juge civil n'est plus tenu de surseoir à statuer lorsque l'action publique est parallèlement mise en mouvement.

Désormais, le sursis à statuer ne s'impose que lorsque la demande formée devant les juridictions civiles est la demande de réparation découlant du dommage causé par l'infraction et non si l'infraction invoquée est accessoire à la demande principale quand bien même elle serait un élément déterminant du résultat de cette action.

L'organisation de la justice

I. Les caractères de la justice

1. L'indépendance de la justice

Sous l'Ancien Régime, la justice était rendue au nom du roi qui réunissait entre ses mains les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. Sous l'influence des philosophes du XVIII^e siècle, les révolutionnaires consacrèrent le principe de la séparation des pouvoirs clairement affirmé dans la loi des 16 et 24 août 1790.

L'indépendance du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif est assurée en France par l'interdiction du système précédent en vigueur dans les pays de *common law*.

Le juge ne peut rendre des décisions ayant valeur de loi, c'est-à-dire des arrêts de règlement. L'article 5 du Code civil dispose à cet égard qu'« il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ».

La décision rendue par le juge français ne vaut donc que pour le cas particulier qui lui est soumis. Inversement, le législateur ne peut intervenir même par voie d'avis dans une affaire soumise au juge.

L'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif résulte de l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 qui dispose « les fonctions judiciaires