

L'EXISTENCE D'ORDRES JURIDICTIONNELS COMME FORME DE SPECIALISATION DE LA JUSTICE

Dr Paulina Hoti

Faculté de Droit, Université "Luigj Gurakuqi", Shkodër

Dr. Entela Hoxhaj

Faculté de Droit, Université "Luigj Gurakuqi", Shkodër

ABSTRACT : *L'évolution de la société entraîne inévitablement l'évolution de la justice, par conséquent, il existe des différentes manières d'organisation de la justice afin de répondre au mieux aux attentes de la société. Analysant le principe de la spécialisation des juridictions, différentes formes de spécialisations peuvent être constatées. L'existence d'ordres juridictionnels constitue la première et principale forme de spécialisation. Ainsi à la division majeure du droit positif, droit privé et droit public, correspond une division majeure des juridictions : juridictions de l'ordre judiciaire, dont la matière est le droit privé (civil, commercial, social et pénal) et les juridictions de l'ordre administratif, dont la matière est le droit public. En revanche, dans d'autres pays, même s'il existe une division du droit positif, droit privé et droit public, ce sont les mêmes juridictions qui sont compétentes dans ces deux principales branches de droit.*

MOTS CLES : organisation judiciaire, spécialisation, ordre de juridiction, justice civile, justice administrative, justice pénale.

INTRODUCTION

Pour mettre un terme à une contestation, il est indispensable qu'une personne impartiale, tenue pour telle en raison de son autorité personnelle ou du fait des pouvoirs qu'elle tient de la loi, se prononce sur les prétentions des parties en litige. Il faut donc, un juge pour dire le droit en cas de contestation et mettre ainsi un terme à la contestation. La nécessité de justice n'est d'abord apparu que pour trancher des litiges opposant les individus entre eux. C'est la raison pour laquelle les premières juridictions qui apparaissent sont toujours les juridictions de droit privé. En raison de l'accroissement et de la diversité des litiges de nombreuses juridictions ont dû être créées. Trois grandes catégories de justice apparaissent et coexistent : justice civile, justice pénale et justice administrative¹. Les juridictions chargées de rendre ces trois formes de justice en droit albanais, sont regroupées dans un seul et unique ordre juridictionnel contrairement au droit français, par exemple, qui les regroupe en deux ordres distincts, l'ordre administratif et l'ordre judiciaire.

La notion d'ordre juridictionnel², au sens traditionnel, comprend l'ensemble de tribunaux placés sous le contrôle d'une même juridiction supérieure³. Dans ce sens, on distingue, dans

¹ A. ANASTASI: *E drejta kushtetuese (leksione)*, Pegi, Tiranë 2003, fq. 124 e v.

² F. KERNALEGUEN: *Institutions judiciaires*, 3^e éd., Litec, Paris 2003, n° 112., et *Ordre judiciaire*, in *Dictionnaire de la justice*, L. CADIET (sous la direction de), éd. PUF, Paris, 2004, p. 946 et s.

³ *Lexique des termes juridiques*, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER (sous la direction de), 13^e éd., Dalloz, Paris 2001.

des pays comme la France, deux ordres de juridiction, un ordre judiciaire ayant à son sommet la Cour de cassation et un ordre administratif, ayant à son sommet le Conseil d'Etat. Dans d'autres, comme l'Albanie, on trouve un seul ordre juridictionnel ayant à son sommet la Cour suprême⁴.

La spécialisation, qui comprend le fait de se spécialiser en particulier dans un domaine de la science, nous amène à une division entre le droit privé qui régit les rapports entre particuliers, et le droit public qui régit les rapports entre la puissance publique et les particuliers. Ainsi, à la division majeure du droit positif, droit privé et droit public, correspond une division majeure des juridictions : juridictions de l'ordre judiciaire, dont la matière est le droit privé (civil, commercial, social et pénal) et les juridictions de l'ordre administratif, dont la matière est le droit public. En revanche, dans d'autres pays, même s'il existe une division du droit positif, droit privé et droit public, ce sont les mêmes juridictions qui sont compétentes dans ces deux principales branches de droit. Il est intéressant d'analyser le principe de la spécialisation des juridictions et de constater des différentes formes de spécialisation des juridictions⁵.

I - La séparation des juridictions judiciaires et administratives

La nécessité de rendre une justice administrative plus efficace semble avoir conduit différents législateurs à organiser leur système de justice de telle sorte que l'administration fasse l'objet de jugement soit devant des juridictions administratives appartenant à un ordre juridictionnel distinct du judiciaire (c'est le cas notamment de la France, l'Allemagne, la Belgique⁶, la Finlande, la Pologne, la Grèce, etc)⁷, soit devant des juridictions administratives qui appartiennent à un seul ordre juridictionnel (c'est le cas notamment de l'Albanie).

L'étude du système judiciaire dans différents pays permet de prendre conscience de la spécificité de l'organisation de la justice et peut en même temps aider à une réflexion comparative. Le système d'organisation de la justice diffère d'un pays à l'autre. Chacun conserve ses propres caractéristiques d'organisation de sa justice. Il n'existe pas un système uniforme pour tous les pays.

On peut pourtant distinguer deux courants principaux.

D'une part, celui qui considère que l'Etat et l'administration doivent être soumis au même régime, au même statut, et par conséquent au même juge que les particuliers : une seule et même juridiction sera compétente pour l'administration comme pour les particuliers. Ce système est appelé le monisme.

D'autre part, celui qui considère que l'administration est spécifique par ses principes, ses finalités, par la puissance publique, le service public et pour cela qu'elle doit être gérée par un juge différent. C'est ce que l'on appelle le dualisme.

⁴ « Le système judiciaire est composé par les tribunaux de première instance, les tribunaux d'appel et la Cour suprême », art. 3 al.1 de la Loi n° 9877, du 18.2.2008, « Sur l'organisation du pouvoir judiciaire dans la République d'Albanie ».

⁵ P. HOTI: *La spécialisation des juridictions en Albanie et en France*, Thèse de Doctorat, Nantes 2008.

⁶ D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, n° 1079.

⁷ *La justice administrative en Europe*, éditions PUF, coll. Droit et justice, Paris, 2007, pages 12-13.

La doctrine nous présente différentes définitions du caractère moniste ou dualiste du système judiciaire. Pour certains⁸, le monisme juridictionnel comprend « *l'organisation juridictionnelle présentant une unité qui se manifeste par l'existence d'un seul ordre de juridiction au sommet duquel se trouve une cour suprême unique compétente pour statuer en dernier ressort sur les litiges relevant de l'ensemble des branches du droit* » et le dualisme juridictionnel se caractérise « *par l'existence d'au moins deux cours suprêmes souveraines, chacune disposant d'un domaine de compétence propre, sans qu'aucune ne prenne, d'un point de vue théorique, le pas sur l'autre* ». Pour d'autres⁹, le système moniste est défini comme « *celui dans lequel un seul ordre de juridiction est compétent pour connaître tous les litiges concernant l'administration, cet ordre de juridiction pouvant être l'ordre judiciaire ou un ordre administratif spécial* », tandis que le système dualiste est au contraire, celui « *dans lequel le contrôle juridictionnel de l'administration est partagé entre les juridictions ordinaires et des juridictions administratives spéciales disposant d'une compétence d'attribution, sans qu'existe une clause générale de compétence* ».

1 - Le système moniste

Le système moniste n'adhère pas à l'idée d'un privilège au profit de l'administration, et par conséquent, pas à un privilège de juridiction. Ce système considère qu'il doit y avoir égalité entre les parties et en même temps, égalité entre les particuliers et l'administration. Néanmoins, il est difficile de trouver le système moniste à l'état pur, c'est à dire : unité du droit, de la procédure et de la juridiction. On ne peut éviter, même dans les systèmes unitaires, que la spécialisation soit nécessaire. En effet, les systèmes à ordre juridictionnel unique s'organisent aujourd'hui de manière à pouvoir répondre, du moins dans une certaine mesure, à la nécessité d'une spécialisation du magistrat face à l'ampleur et à la complexité du droit administratif qu'il doit appliquer. Les exemples de ce type de solutions sont fréquents et variés. Au sein des juridictions proprement dites, on assiste soit à la création de cours spécialisées au sein d'un seul ordre juridictionnel, soit à l'existence de chambres administratives spécialisées dans certaines cours supérieures¹⁰. On peut prendre en exemple des pays comme l'Espagne¹¹, l'Estonie¹², la Hongrie¹³, etc.

D'autres pays ont trouvé d'autres formes d'organisation du système judiciaire pour répondre à la nécessité de rendre une justice administrative plus efficace. Outre les chambres spécialisées et les sections spécialisées, les deux autres formes d'atténuation sont les *quasi-juridictions* et les *cours spécialisées*.

Dans ces systèmes, les *quasi-juridictions*¹⁴, telles que les *administrative tribunaux*, dans le système anglais, tendent à se multiplier pour trancher les conflits d'intérêt entre l'administration publique et les particuliers en appliquant le droit dans le cadre d'une

⁸ Défini par F. RAYNAUD, cité par R. ADERSEN, « *Monisme(s) ou dualisme(s) juridictionnel(s) ?* », Rev. Adm. n° spéc. 2, 2000, pp 23-27.

⁹ Défini par R. Drago in *Actualité du principe de séparation en France et dans les Etats de la C.E.E.*, Actualité juridique dr. adm. 20 sept. 1990, pages 581 et s.

¹⁰ G. BRAIBANT, *La juridiction administrative en droit comparé*, Rev. adm. n°spéc. 9, 1999, pp 204-209; *Monisme(s) ou dualisme(s)*, Rev. adm., n°spéc. 2, 2000, p. 4 et s.

¹¹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., p. 13.

¹² *Idem*.

¹³ *L'Europe judiciaire*, éd. du Conseil de l'Europe, août 2000, p. 165 et s.

¹⁴ « *Les quasi-juridictions ne sont pas des tribunaux et ils ne sont pas tous administratifs. Ce sont des administrations collégiales à forme juridictionnelle, mais sans que pour autant ce soient des juridictions* », G. BRAIBANT, op. cit., p. 206.

procédure contradictoire. Ces *administrative tribunaux* sont soumis au contrôle des tribunaux judiciaires, donc de la Cour Suprême anglaise et ne constituent pas des juridictions administratives.

La Pologne¹⁵ offre un exemple de la deuxième forme : *les cours spécialisées*¹⁶. Dans ce pays, il existe une Haute Cour administrative qui est nationale. Cependant elle est subordonnée, par le recours en cassation, à la Cour suprême de Pologne.

Ainsi, dans les pays du système moniste, on constate que la justice administrative est rendue de plus en plus par des tribunaux spécialisés en droit administratif. Ce développement des juridictions administratives montre un besoin de spécialisation et constitue un rapprochement du système moniste vers le système dualiste.

I. 2 - Le système dualiste

Dans le système dualiste, il existe deux ordres de juridictions qui sont indépendants l'un de l'autre et qui ont chacun leur Cour suprême. Parfois, le dualisme peut être un pluralisme. C'est le cas de l'Allemagne¹⁷ où il y a cinq ordres de juridiction, dont un ordre administratif. L'existence du dualisme est justifiée par la spécificité de l'administration. Celle-ci n'est pas considérée une personne morale comme les autres. Elle a une finalité d'intérêt général, son fonctionnement est différent, et par conséquent on considère qu'il est préférable de lui accorder un juge différent.

Le dualisme se présente sous deux formes principales¹⁸. Dans l'une des formes, l'ordre juridictionnel administratif a une compétence exclusivement contentieuse. On trouve ainsi des pays qui ont une cour administrative suprême ou un tribunal administratif suprême, par exemple la Suède. Dans l'autre forme, l'ordre juridictionnel administratif a également une compétence consultative. On trouve ainsi une dualité des attributions de la juridiction administrative. Au sommet de cet ordre juridictionnel se trouve une juridiction que l'on appelle « Conseil d'Etat », comme en France.

Au sein de l'Union européenne, la justice administrative est organisée selon trois modèles principaux¹⁹. En premier lieu, des Etats comme la Belgique²⁰, la Grèce²¹, l'Italie²², les Pays-Bas²³ et le Luxembourg²⁴ ont un Conseil d'Etat qui exerce à la fois, comme en France, des attributions juridictionnelles et des fonctions consultatives²⁵. En second lieu, des Etats

¹⁵ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.259 et s.

¹⁶ G. BRAIBANT, *Les cours spécialisées sont des cours spécialisées (pour les affaires administratives) dans les juridictions de droit commun*, op. cit., p. 206.

¹⁷ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.17 et s.

¹⁸ G. BRAIBANT, *La juridiction administrative en droit comparé*, op. cit., p. 208.

¹⁹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., p. 30. ; B. STIRN : *Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel*, Justice n° 3, janv-juin 1996, pages 46.

²⁰ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.75 et s.

²¹ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.145 et s.

²² T. PADOVANI, G.TARZIA: *Italie*, in *Dictionnaire de la justice*, op. cit., pages 649 et s. ; P. RICHARD: *Le droit administratif italien en quête de racines*, RFD adm. juillet-août 2003, pages 751 et s.

²³ *La justice administrative en Europe*, op. cit., p. 30.

²⁴ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p. 207 et s.

²⁵ En Italie, par exemple, les fonctions consultatives sont exercées obligatoirement par le Conseil d'Etat. Ainsi, « En vertu de l'article 25 de la loi n° 127 du 15 mai 1997, le gouvernement doit obligatoirement consulter le Conseil d'Etat : a) sur tous les projets de règlements, faits par le gouvernement ou les ministres, sur le projet de

comme l'Allemagne²⁶, avec une juridiction administrative²⁷ distincte des juridictions judiciaires mais sans activité consultative. Une Cour suprême administrative existe en Autriche, en Finlande²⁸, au Portugal et en Suède²⁹. Enfin, des Etats qui ont un modèle d'unité de juridiction, mais, soit, celle-ci s'accompagne d'une chambre administrative au sein de la Cour suprême tel qu'en Espagne³⁰.

Ainsi, on peut constater que, les systèmes dits monistes et les systèmes dits dualistes subissent tous deux une lente et progressive évolution. Il y a là un rapprochement réciproque. Les uns deviennent moins monistes et les autres moins dualistes, et ce, non seulement sur le plan organique, mais aussi et surtout sur le plan procédural. Dans les pays de type moniste, tel que l'Angleterre, on trouve de plus en plus le dualisme procédural : l'objectif est de faciliter l'accès à la justice en créant des procédures plus simples lorsqu'il s'agit d'offrir au justiciable une protection juridictionnelle contre le pouvoir de l'administration³¹.

La spécialisation qui prend forme dans l'existence de deux ordres juridictionnels en droit français, comporte, au delà des raisons historiques et juridiques particulières³², une réponse à la spécificité du contentieux administratif. Elle présente aussi sa contribution concernant l'évolution du droit public en France. Il faut reconnaître que le Conseil d'État a joué et continue à jouer un rôle essentiel dans la structuration et dans l'évolution du droit public français. Plusieurs droits nationaux en Europe ont absorbé de nombreux principes, concepts et techniques juridiques que le Conseil d'État a développés en vue du contrôle juridique de l'activité administrative. Cela vise un double objectif : celui de garantir les droits des particuliers et celui de défendre la légalité en tant que moyen de subordination des organes de l'administration au législateur et en tant que facteur de rationalité dans la poursuite de l'intérêt public.

Le dualisme juridictionnel et la question de la séparation des autorités administratives et judiciaires ont néanmoins été amplement débattues par la doctrine dans différents pays³³.

« Testi unici » (c'est à dire les loi de statut, adoptées par le gouvernement sur habilitation du Parlement, qui rassemblent la loi de statut et les règlements qui y sont relatifs) ; b) sur les décisions d'appel extraordinaire auprès du président de la République ; c) sur les projets de contrats -cadres préparés par les ministres. Le Parlement, les régions, les autorités indépendantes peuvent quant à eux consulter le Conseil d'Etat sur d'autres sujets. », - *La justice administrative en Europe*, op. cit., p. 30.

²⁶ Comme on l'a déjà dit, avec une organisation particulière. V. *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.17 et s. ; G. GOULARD : *Les transformations de la juridiction administrative en France et en Allemagne*, Rev. adm. 1999, n° spécial 7, pages 56 et s.

²⁷ Le Tribunal administratif fédéral est en Allemagne la juridiction administrative de dernier ressort.

²⁸ *L'Europe judiciaire*, op. cit., p.123 et s.

²⁹ *L'Europe judiciaire*, éd. du Conseil de l'Europe, août 2000, p.321 et s.

³⁰ R. ANDERSEN: *Monisme(s) ou dualisme(s) juridictionnel(s) ?*, op. cit., p. 24.

³¹ R. ANDERSEN : *Monisme(s) ou dualisme(s) juridictionnel(s) ?*, op. cit., p. 24.

³² « la création des juridictions administratives séparées a été le fruit de décisions politiques qui aurait pu ne pas se produire », S. CORREIA : *Conclusions générales* des journées d'études internationales 11-12 septembre 1999, colloque sur le II^e centenaire du Conseil d'État.

³³ R. MARTIN : Sur l'unité des ordres des juridictions, op.cit, pages 109 et s. ; J. CHEVALLIER : Du principe de séparation au principe de dualité ? op. cit., p. 713 ; A. VAN LANG : Juge judiciaire et droit administratif, op. cit. n° 374-400 ; P. DELVOLVÉ : *Paradoxes du principe de séparation des autorités administrative et judiciaire*, Mélanges R. Chapus, éd. Montchrestien, Paris 1992 ; R. PERROT: *Institutions judiciaires*, 11^e édition, Montchrestien, Paris 2004, n°251-253 ; B. STIRN : *Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel*, op. cit. ; pages 46 et s. ; D. TRUCHET : *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?* in *Etudes*

N'est-il pas surprenant que, dans un État de droit, l'administration qui est pourtant soumise aux lois comme un simple citoyen dispose d'une juridiction spéciale et de son propre juge, qui est en même temps conseiller? Pour quelle raison un privilège de juridiction est-il accordé à l'administration? Peut-on justifier ce privilège par la seule nécessité de spécialisation?

La spécificité du droit administratif, à notre avis, justifie un juge spécialisé dans la matière, toutefois, il nous semble que son existence ne devrait pas se traduire en privilège de juridiction.

II. Les enjeux et les contraintes de la dualité

Le contrôle juridictionnel de l'administration n'a pas tant pour but d'assurer le bon fonctionnement de l'administration que, de protéger effectivement les droits et les libertés des administrés face à l'administration. La question suivante est toujours d'actualité: « Est-il opportun que la fonction de juger soit ainsi partagée entre deux ordres de juridiction distincts »³⁴?

Bien que la séparation des autorités administrative et judiciaire engendre un ample débat³⁵, il convient de mettre en évidence d'une part les avantages d'une telle séparation et d'autre part, d'examiner les inconvénients qui alimentent ce débat.

II. 1 - Les avantages de la dualité d'ordres juridictionnels

La séparation des deux ordres de juridiction présente sans doute des avantages³⁶. Les atouts du dualisme juridictionnel tiennent aux services qu'il a rendu et continue à rendre. Du point de vue de la technique juridique, les avantages du dualisme juridictionnel, qui représentent en même temps des avantages de cette forme de spécialisation, peuvent ainsi se résumer : d'une part par la contribution au développement du droit administratif et d'autre part, par la garantie d'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration.

D'abord, l'émergence de deux corps de règles distincts semble être favorisé par la dualité. Ainsi, « l'existence des juridictions administratives a été un facteur déterminant d'immense essor du droit administratif »³⁷. Le droit administratif est bien adapté à ses fonctions propres grâce au dualisme juridictionnel. La spécialisation des juges en assure une bonne application et un bon développement. Mais il est intéressant de se demander si la spécialisation se justifie seulement par le souhait d'une bonne connaissance du juge du milieu du contentieux et des structures où naissent les litiges dont il est saisi, ou si c'est la complexité croissante du droit qui demande une spécialisation dans des domaines spécifiques. De nos jours, on constate que

offertes à J.-M. AUBY, éd. Dalloz, 1992, pages 335 et s. ; *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justice n°3, janv.-juin 1996, pages 53 et s.

³⁴ R. Perrot : *Institutions judiciaires*, 12^e édition, Montchrestien, Paris 2006, n°37.

³⁵ V. n° spéciaux : « Juridiction administrative et juridiction judiciaire 200 ans après la loi de 1790, *AJDA* Sept. 1990 et *Bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790, RFDA*, 1990-5; P. DELVOLVÉ : *Paradoxes du principe de séparation des autorités administrative et judiciaire*, op. cit.; B. STIRN : *Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel*, Justice n° 3, janv.-juin 1996, pages 41 et s. ; D. TRUCHET : *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?* in Etudes offertes à J.-M. AUBY, éd. Dalloz, 1992, pages 335 et s. ; D.

TRUCHET : *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justice n°3, janv.-juin 1996, pages 53 et s.

³⁶ D. TRUCHET : *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?* op. cit., 1992, pages 337-339. ; *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, op. cit., pages 53 et s.

³⁷ R. Perrot : *Institutions judiciaires*, op. cit. n° 37.

l'enseignement du droit administratif présuppose la spécialisation de l'enseignant, que de plus en plus ce sont des avocats spécialisés qui se présentent devant le juge, et que ce dernier ne peut pas trancher un litige avec qualité en s'appuyant uniquement sur une formation indifférenciée.

Une certaine spécialisation est donc sans aucun doute nécessaire. On peut ainsi rejoindre l'opinion de ceux qui soutiennent que le droit administratif justifie aujourd'hui l'existence d'un juge particulier, « surtout à une époque où la complexité du droit en général exige des spécialisations »³⁸.

Ensuite, l'existence des juridictions administratives est une garantie d'efficacité dans le contrôle juridictionnel de l'administration. qui s'explique par le fait que pour juger avec efficacité l'administration, il est nécessaire de bien connaître son fonctionnement. Le juge administratif exerce un contrôle plus profond et plus efficace sur l'administration parce qu'il connaît bien l'administration active (activité de réglementation, prise de décision, etc.). Le juge administratif, la plupart du temps a effectué une bonne expérience dans la fonction de service public ou a exercé une ou plusieurs activités professionnelles, ou un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale. Il dispose des connaissances approfondies des usages et de techniques de l'administration et du contentieux administratif. Il connaît également les difficultés de l'administration active. Le mode de recrutement³⁹ le justifie. Ainsi, le mode de recrutement au tour extérieur permet « d'apporter aux juridictions administratives la connaissance de l'administration active qu'elles ont à juger, notamment au Conseil d'Etat, compte tenu également de ses fonctions consultatives »⁴⁰. Cela montre bien la nécessité d'un juge spécialisé dans le domaine concerné⁴¹.

Prenant l'exemple du droit albanais, le principe du contrôle juridictionnel de l'activité de l'administration, n'a longtemps pas été considéré pour des motifs historiques. Le changement du régime politique dans les années 1990 a donné voie à un fondement de ce principe : la garantie de l'Etat de droit. La soumission de l'administration au droit est apparue nécessaire et ainsi une justice administrative a commencé se développer. Les exigences du principe de la légalité font de la justice administrative une garantie essentielle de l'Etat de droit. Soumettre l'administration à un contrôle juridictionnel est perçu comme un moyen pour protéger les droits et les libertés des administrés face à l'administration. Le modèle de justice administrative choisi par le droit albanais correspondait les dernières années à celui de soumettre le contentieux administratif à des sections spécialisées administratives, instituées dans certaines juridictions de droit commun et, depuis 2012⁴² elle soumet le contentieux administratif à des juridictions administratives au sein du seul ordre juridictionnel.

Il est intéressant de mettre en évidence que le champ d'application du principe de la spécialisation qui se traduit par la séparation des juridictions en deux ordres présente

³⁸ B. STIRN : *Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel*, op. cit., p. 42.

³⁹ voir Partie II, titre I, chap. II, sect. I – le recrutement et la formation.

⁴⁰ M. RASSAT et al. : *Institutions juridictionnelles*, op. cit., n° 431.

⁴¹ D. TRUCHET : *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, op. cit., p. 62.

⁴² La Loi n°. 49/2012 « *Sur l'organisation e le fonctionnement des tribunaux administratifs et le jugements des contentieux administratifs* » en Albanie.

toutefois des faiblesses⁴³. Il peut entraîner ou bien une difficulté à déterminer le juge compétent, ou bien un risque de déni de justice ou de contradictions de jurisprudence, ou encore une lenteur du procès.

Le dualisme juridictionnel peut être source de complexité pour les justiciables. Cette complexité qui concerne la répartition des compétences engendre une certaine incertitude pour le justiciable sur la détermination des compétences respectives des deux ordres de juridiction. Le champ d'action des deux juges est différent: celui du juge administratif concerne les relations entre les personnes publiques, et celui du juge judiciaire concerne les relations entre les personnes privées.

Chacun des ordres a ses propres compétences qui correspondent à leur champ d'action. La frontière entre les compétences est parfois ténue. Ainsi:

- si le juge administratif ne peut intervenir que si au moins une partie est une personne publique, le juge civil a le pouvoir de juger des litiges concernant les activités industrielles et commerciales des personnes publiques.
- si la matière du contentieux de l'annulation ou de la réformation des actes administratifs est du domaine du juge administratif, le juge pénal a le pouvoir d'apprécier la légalité des actes administratifs sur les points dont dépend l'application des peines, et le juge civil a le pouvoir d'appréciation de la légalité de l'acte administratif touchant la liberté individuelle ou le droit de propriété.
- si le contentieux de la répression relève du juge pénal, la juridiction administrative a un contentieux de poursuite.

Or, il n'est pas évident que le justiciable puisse trouver facilement le juge à qui il doit s'adresser. La coexistence de tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs engendre inévitablement des conflits de compétence⁴⁴. Cet élément est assez important. Le déni de justice dans les cas de contrariété de jugements de deux ordres de juridictions joue, sans aucun doute, sur la bonne image de la justice. La dualité des ordres de juridiction peut devenir source de ralentissement du procès. Ceci a fait aussi l'objet de l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme. Par son arrêt *Mme Guillemin c. France*⁴⁵, à propos d'une procédure d'expropriation s'étant prolongée pendant quatorze ans, elle a énoncé que sa « relative complexité » tient notamment au fait que son contentieux relève de la compétence successive des deux ordres de juridictions.

De plus, si le justiciable saisit le tribunal judiciaire au lieu de saisir le tribunal administratif, il doit attendre que le tribunal judiciaire relève son incompétence pour pouvoir après, saisir le tribunal administratif.

II. 2 - Contraintes de la dualité

Le fait même qu'il existe deux ordres de juridictions, juridiction judiciaire et juridiction administrative, risque de susciter des difficultés pour savoir devant lequel des deux doit être soumis un litige. Cela devient plus difficile dans la mesure où le partage des affaires en deux

⁴³ D. TRUCHET : Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? op. cit., pages 335 et s. ; R. PERROT : Institutions judiciaires, op. cit., n°37, L. FOUGERE, 1790-1990, deux siècles de dualisme juridictionnel, AJDA, 20 septembre 1990, pages 579 et s.

⁴⁴ A propos de la saisine du Tribunal des conflits - D. TRUCHET : Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? op. cit., p. 338.

⁴⁵ *Mme Guillemin c. France*, AJDA 1997, p. 399, note R. Hostiou.

groupes est de plus en plus difficile à réaliser au motif que la frontière entre le « purement privé » et le « totalement public » est floue. Les conflits que risquent d'engendrer l'existence de deux ordres de juridiction jouent inévitablement non seulement sur l'image de la justice, mais aussi au confort du justiciable.

C'est pour cela que les pays qui pratiquent le dualisme ou le pluralisme juridictionnel prévoient des mécanismes de règlement de conflits d'attribution entre les juridictions des différents ordres ou branches. Le pouvoir de trancher les conflits d'attribution est tantôt confié à une juridiction spécialement créée à cet effet, composée des divers ordres et branches de juridiction qu'il s'agit de départager ; tantôt confié à une cour suprême d'un ordre ou d'une branche déterminée qui se voit ainsi accorder le privilège de statuer sur sa propre compétence et sur celle des autres juridictions⁴⁶.

En France, notamment, une juridiction n'appartenant à aucun des deux ordres a été instituée⁴⁷. Cette juridiction qui doit régler les conflits de compétence entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives, est le Tribunal des conflits. En Italie⁴⁸ et en Belgique, c'est la Cour de Cassation qui règle les conflits de juridictions. En Finlande, c'est la Cour suprême judiciaire qui a ce rôle. En Grèce c'est la Cour spéciale suprême qui résout les conflits entre les juridictions judiciaires et administratives⁴⁹. En Allemagne, depuis 1968, existe une Chambre commune des Cours suprêmes de la Fédération qui se prononce en cas de conflit. En Autriche, c'est la Cour constitutionnelle qui règle les conflits de compétence ou de juridiction. En Croatie, c'est la Cour suprême qui tranche les conflits de juridiction « entre les tribunaux sur le territoire de la République de Croatie en tant qu'instance immédiatement supérieure »⁵⁰.

La variété des contentieux administratif et des instances civiles suffit à démontrer également que les litiges n'ont pas en principe le même objet. Et s'ils l'ont, la cause en sera différente, du fait que chaque juge doit appliquer en principe ses propres règles. Par exemple, lorsqu'une personne demande réparation d'un même dommage au juge civil et au juge administratif, le premier doit appliquer les règles de la responsabilité civile et le second celles de la responsabilité administrative. Mais s'il peut y avoir plusieurs juridictions, voire plusieurs ordres de juridiction, il n'y a qu'une seule justice. Tout doit donc être fait pour que, en dépit de la tendance naturelle de chacun des deux ordres à l'autonomie, leur coordination soit assurée. La question des conflits d'attribution ne peut de toute évidence être réglée par une juridiction de l'un ou de l'autre ordre, aussi élevée soit-elle.

Les conflits d'attribution⁵¹ entre les deux ordres sont théoriquement de deux sortes. Il peut y avoir un conflit positif si les deux ordres se déclarent chacun compétent. C'est le cas lorsqu'ils sont saisis simultanément. Quoiqu'il soit difficile de croire qu'un plaideur porterait

⁴⁶ PH. WAQUET : *Regards sur le Tribunal des conflits*, D. 2002, n°9, pages 742 et s.

⁴⁷ Il a été institué pour la première fois en 1849 mais fut supprimé par le décret du 15 janvier 1851. Il a été rétabli définitivement par la loi du 24 mai 1872.

⁴⁸ P. RICHARD : *Le droit administratif italien en quête de racines*, RFD. adm., juillet-août 2003, pages 751-762.

⁴⁹ Ou encore, des conflits entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs de droit commun, d'une part, et les tribunaux civils et pénaux, d'autre part, ou, enfin, des conflits de compétence entre la direction du Trésor et des comptes et les autres juridictions judiciaires.

⁵⁰ *L'Europe judiciaire*, page 96 et s.

⁵¹ F. KERNALEGUEN : *Institutions judiciaires*, op. cit., n° 147.

simultanément une unique action devant deux juridictions appartenant à deux ordres distincts. Le conflit positif fonctionne, en réalité, à sens unique pour permettre à l'administration de faire dessaisir les juridictions judiciaires d'une affaire qu'elle estime relever de la compétence des juridictions administratives. Il peut y avoir conflit négatif lorsqu' aucune juridiction, ni judiciaire ni administrative ne veut accueillir un litige. Dans les conflits positifs il s'agit de protéger l'indépendance administrative menacée par l'empiétement judiciaire ; dans le conflit négatif il s'agit de secourir un plaideur qui risque d'être victime d'un déni de justice.

L'existence de deux ordres de juridictions comporte en soi des risques de contrariétés de jugement. C'est le cas lorsque les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs, qui se sont les uns et les autres reconnus compétents, ont rendu dans le cadre de leur compétence deux décisions inconciliables aboutissant à un déni de justice⁵².

CONCLUSION

A l'époque de la revendication du respect des Droits de l'Homme et précisément du droit à un procès équitable, il faut souligner qu'aucune juridiction, y compris les juridictions administratives, n'est exclue du champ d'application de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁵³. De nos jours, on constate que une certaine spécialisation est donc sans aucun doute nécessaire. Si l'enseignement du droit administratif présuppose la spécialisation de l'enseignant, que de plus en plus ce sont des avocats spécialisés qui se présentent devant le juge, et que ce dernier ne peut pas trancher un litige avec qualité en s'appuyant uniquement sur une formation indifférenciée, il faut accepter que l'existence des juridictions administratives est une garantie d'efficacité dans le contrôle juridictionnel de l'administration.

Le mouvement de constitutionnalisation de la protection des individus contre l'administration a connu un grand prolongement dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droit de l'Homme : celles-ci ont en effet interprété à partir du 1985 le principe du juge légal posé par l'article 6 de la Convention comme garantissant le droit de toute personne à saisir un tribunal indépendant et impartial pour se protéger contre une administration qui porte atteinte illégalement à un droit assimilable à un droit civil, à savoir soit un droit de caractère patrimonial (droit de propriété, créances de sécurité sociale, pensions), soit un droit professionnel (exercice d'une activité professionnelle). De fait, la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme sont fréquemment amenées à censurer le caractère insuffisamment protecteur de la justice administrative de nombreux pays membre du Conseil de l'Europe : la Suède, l'Autriche, la Grande Bretagne, la Suisse et même la France⁵⁴.

Contribution de l'article : Cet article contribue à donner le tableau de la discussion sur l'existence des ordres juridictionnels comme spécialisation de juridiction dans les législations des différents pays. Les professionnels du droit peuvent, après avoir pris conscience de ce travail, se demander quelle est l'image de la justice par rapport à une tendance de

⁵² Entre 1980 et 1990 le tribunal des conflits a jugé quatre affaires de ce sujet, une en 1996, chiffres rapportés par M. Kernalegouen in *Institutions judiciaires*, op. cit., p. 115.

⁵³ B. STIRN : *Juridictions administratives et cours européennes*, Rev. adm., 1998, pages 212-220

⁵⁴ Depuis que celle-ci a accepté la saisine de la Commission par les individus en 1981 : *Godard et Egron c/France* du 12 octobre 1989 ; *Société Stenuit c/ France* du 30 mai 1991.

l'«émiettement» des situations juridiques⁵⁵, à la multiplication des juridictions. A la pluralité des juridictions administratives et des juridictions judiciaires se joint un développement des modes alternatifs de règlement de litige. La dualité juridictionnel se trouve ainsi face à la « concurrence » du règlement des litiges par les modes non juridictionnels, de plus en plus abondants tant en droit administratif qu'en droit privé.

Bibliographie

1. A. ANASTASI: *E drejta kushtetuese (leksione)*, Pegi, Tiranë 2003.
2. D. BATSELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
3. D. TRUCHET : *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?* in Etudes offertes à J.-M. AUBY, éd. Dalloz, 1992.
4. *Dictionnaire de la justice*, L. CADIET (sous la direction de), éd. PUF, Paris, 2004.
5. F. KERNALEGUEN : *Institutions judiciaires*, 3^e éd., Litec, Paris 2003.
6. *L'Europe judiciaire*, éd. du Conseil de l'Europe, août 2000.
7. *La justice administrative en Europe*, éditions PUF, coll. Droit et justice, Paris, 2007.
8. *Lexique des termes juridiques*, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER (sous la direction de), 13^e éd., Dalloz, Paris 2001.
9. P. DELVOLLÉ : *Paradoxes du principe de séparation des autorités administrative et judiciaire*, Mélanges R. Chapus, éd. Montchrestien, Paris 1992.
10. R. PERROT: *Institutions judiciaires*, 11^e édition, Montchrestien, Paris 2004.
11. P. HOTI: *La spécialisation des juridictions en Albanie et en France*, Thèse de Doctorat, Nantes 2008.

Articles et chroniques

12. B. STIRN : *Juridictions administratives et cours européennes*, Rev. adm., 1998.
13. B. STIRN : *Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel*, Justice n° 3, janv.-juin 1996.
14. *Bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790*, RFDA., 1990-5.
15. D. TRUCHET : *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justice n°3, janv.-juin 1996.
16. G. GOULARD : *Les transformations de la juridiction administrative en France et en Allemagne*, Rev. adm. 1999, n° spécial 7.
17. L. FOUGERE, *1790-1990, deux siècles de dualisme juridictionnel*, AJDA, 20 septembre 1990.
18. *Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel*, Justice n°3, janv.-juin 1996.
19. *Mme Guillemin c. France*, AJDA 1997.
20. *Monisme(s) ou dualisme(s)*, Rev. adm., n°spéc. 2 , 2000.
21. N° spéciaux : *Juridiction administrative et juridiction judiciaire 200 ans après la loi de 1790*, AJDA Sept. 1990.
22. P. RICHARD : *Le droit administratif italien en quête de racines*, RFD. adm., juillet-aout 2003.
23. PH. WAQUET : *Regards sur le Tribunal des conflits*, Le Dalloz 2002.

⁵⁵ D. TRUCHET : *Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?* op. cit., p. 339.

24. R. ADERSEN, « *Monisme(s) ou dualisme(s) juridictionnel(s) ?* », Rev. Adm. n° spéc. 2, 2000.
25. R. Drago in *Actualité du principe de séparation en France et dans les Etats de la C.E.E*, Actualité juridique dr. adm. 20 sept. 1990.
26. S. CORREIA : *Conclusions générales* des journées d'études internationales 11-12 septembre 1999, colloque sur le II^e centenaire du Conseil d'État.
27. S. GUINCHARD et al: *Institutions juridictionnelles*, 9^e éd., Précis Dalloz, Paris 2007.

Législation

28. La Loi n° 9877, du 18.2.2008, « *Sur l'organisation du pouvoir judiciaire dans la République d'Albanie* »
29. La Loi n°. 49/2012 « *Sur l'organisation e le fonctionnement des tribunaux administratifs et le jugements des contentieux administratifs* » en Albanie.