

RFDA

RFDA 2008 p.1172

## Pour quelques ajustements de la mécanique du dualisme juridictionnel

Note sous Tribunal des conflits, 30 juin 2008, *Epoux Bernardet*, req. n° 3682

Bertrand Seiller, Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II, Président de l'Association Française pour la Recherche en Droit Administratif

Les contempteurs du dualisme juridictionnel français ne manqueront pas d'exploiter l'affaire *Époux Bernardet* qui en illustre les inconvénients jusqu'à la caricature. La séparation des autorités administratives et judiciaires, née de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III, y révèle, en effet, des virtualités désastreuses que peu d'observateurs avaient jusqu'alors imaginées. Qu'on en juge ! Le Tribunal des conflits était saisi de la triple question de savoir s'il est possible, dans le cas où une indemnisation est demandée en raison de la durée, estimée excessive, d'une procédure qui s'est déroulée devant les deux ordres de juridiction et a donné lieu à saisine du Tribunal des conflits, de désigner un seul ordre de juridiction pour connaître de l'ensemble de la demande, si cet ordre serait compétent pour connaître des conclusions relatives à la durée de la procédure devant le Tribunal des conflits et, en cas de réponse affirmative à la première, et, le cas échéant, à la deuxième de ces questions, quel serait cet ordre de juridiction...

En d'autres termes, il s'agissait de déterminer le ou les juges compétents pour apprécier la responsabilité de l'État du fait de la lenteur d'une procédure juridictionnelle au cours de laquelle le Tribunal des conflits était précédemment intervenu pour trancher entre les analyses divergentes des juges administratifs et judiciaires. Or cette nouvelle question de compétence sur l'action en responsabilité provoquée par la première instance soulevait une difficulté telle que le Conseil d'État a estimé nécessaire de la renvoyer au Tribunal des conflits comme l'y autorise l'article 35 du décret du 26 octobre 1849<sup>(1)</sup>. C'est ainsi que les subtilités de la séparation des autorités administratives et judiciaires ont conduit le Tribunal des conflits à statuer deux fois sur des développements différents d'une même affaire.

Il n'est pas rare qu'un contentieux se greffe sur un autre. Les exigences contemporaines en matière de procès équitable conduisent, notamment, à la multiplication des recours tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État à raison du dépassement du délai raisonnable dans l'examen d'un litige. Il y a évidemment quelque paradoxe à déplorer la lenteur d'une procédure juridictionnelle et à tenter une nouvelle procédure pour voir reconnaître le préjudice né de cette lenteur... Mais comment sanctionner autrement la violation par l'État des exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ? Le procès non-équitable appelle un nouveau procès.

Encore faut-il espérer que celui-ci respecte lui-même les exigences du procès équitable, au risque, sinon, que le malheureux mais persévérant justiciable soit emporté dans une spirale contentieuse sans fin.

Les époux Bernardet en ont fait l'amère expérience. La décision rendue dans leur affaire par le Tribunal des conflits n'a, en effet, pas mis un terme à des procédures dont on devine qu'elles ont été engagées plutôt jadis que naguère. Leur acharnement à obtenir réparation des dommages qu'ils estiment avoir subis du fait de la lenteur de la procédure initiale n'est probablement pas étranger à l'objet du conflit qui les opposait à la puissance publique. Ils entendaient initialement contester une décision du 13 janvier 1989 relative à l'orientation de leur fille dans une section d'éducation spécialisée et être indemnisés des préjudices qu'elle leur avait causés.

Cette situation familiale douloureuse rend d'autant plus inacceptable le constat de ce que leur recours s'est perdu durant de longues années dans les méandres du système juridictionnel français et a nécessité une double intervention du Tribunal des conflits.

Après un jugement d'incompétence du juge administratif sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision précitée, les époux Bernardet ont obtenu, en 1991, son annulation par la commission régionale d'invalidité et d'incapacité permanente de l'Île-de-France. Mais, saisie également de conclusions

indemnitaires par les parents de l'enfant, cette juridiction judiciaire a décliné sa compétence pour en connaître. S'adressant de nouveau au juge administratif mais en lui soumettant alors pour la première fois cet aspect du litige, les Époux Bernardet, après un rejet au fond par le Tribunal administratif, virent la compétence de l'ordre administratif mise en doute par la Cour administrative d'appel de Paris. En présence d'une requête précédemment rejetée pour incompétence par l'ordre judiciaire, celle-ci ne put que renvoyer la question de compétence au Tribunal des conflits pour prévenir l'apparition d'un conflit négatif<sup>(2)</sup>.

Se prononçant le 18 octobre 1999<sup>(3)</sup> sur ce premier, et malheureusement classique, aspect de l'affaire, le Tribunal des conflits désigna l'ordre judiciaire pour se prononcer sur la responsabilité du fait de l'illégalité de la décision. Concrètement, la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale, initialement saisie, fut donc déclarée compétente, huit années après qu'elle avait estimé le contraire.

4 ans plus tard et après 14 années de procédure, les époux Bernardet n'avaient toujours pas obtenu de décision au sujet de leur demande d'indemnisation initiale. Ils attaquèrent alors l'État en responsabilité pour violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Estimant sans doute que l'engagement de la responsabilité de l'État relevait exclusivement de la compétence du juge administratif, ils soumièrent la décision implicite de refus du Premier ministre à un tribunal administratif qui transmit l'affaire au Conseil d'État. Ce dernier renvoya, comme il a été dit, la question précédemment énoncée au Tribunal des conflits.

Dix ans après sa première décision, dix-neuf ans après le début du marathon judiciaire des malheureux requérants, le juge des compétences devait donc trancher en 2008 le second volet du dossier.

Cette affaire, qu'il faut espérer exceptionnelle, contribuera probablement à nourrir les critiques traditionnellement adressées à notre dualité de juridiction. Pourquoi, en effet, persévérer à conserver une organisation juridictionnelle d'une complexité telle qu'elle égare les justiciables et que les juges eux-mêmes se méprennent sur la répartition des compétences ? Comment ne pas condamner un système qui, afin d'abrèger le calvaire de malheureux justiciables, contraint, comme en l'espèce, le Tribunal des conflits à prendre des libertés avec lui ?

Probablement parce que le maintien du dualisme juridictionnel présente des avantages excédant les inévitables désagréments qu'il provoque parfois. Ce n'est pas le lieu de souligner que, même dans les pays ne connaissant qu'un ordre juridictionnel, un droit spécifique aux relations entre l'administration et les administrés s'élabore peu à peu à la marge. Ce n'est pas non plus le lieu de rappeler que l'examen des litiges administratifs par une juridiction unique, sans aucune spécialisation interne, ne favorise pas un État de droit aussi protecteur des droits et libertés des citoyens mais également aussi respectueux des irréductibles spécificités de l'action publique.

Mais, si le principe même du dualisme ne semble pas devoir être condamné, encore convient-il de reconnaître que sa mécanique grince encore. Plus exactement, les grincements qu'elle a toujours fait entendre sont devenus insupportables à nos oreilles de justiciables ou juristes du 21<sup>ème</sup> siècle. Or le droit a cru pouvoir les atténuer en ajoutant une roue supplémentaire<sup>(4)</sup> à la vénérable mécanique. Cependant, insuffisamment ajustée, elle grince à son tour.

Malgré les considérables progrès accomplis dans le tracé de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, malgré les efforts des juges pour mieux le respecter, des améliorations doivent encore être apportées aux rouages de notre dualisme. L'affaire ici commentée fournit l'occasion de suggérer quelques retouches pour en relancer l'horlogerie.

C'est le mérite des situations paroxystiques de révéler leur nécessité mais également l'impossibilité d'attendre le salut des seules initiatives prétoriennes.

## Une illustration paroxystique des inconvénients du dualisme

Comment a-t-on pu en arriver là ? L'intervention du Tribunal des conflits sur le recours initial, certes exceptionnelle au regard de la masse des litiges soumis à l'ensemble des juridictions françaises, est malheureusement encore trop fréquente<sup>(5)</sup>. En l'espèce, sa seconde saisine pour déterminer le juge compétent pour statuer sur le préjudice né de la lenteur de la procédure initiale est une première qui détériore un peu plus l'image du dualisme juridictionnel.

## A la recherche du juge compétent sur l'action indemnitaire initiale

Il est consternant que des juridictions ne maîtrisent pas mieux le champ de leur compétence que les justiciables et leurs conseils. Tel est pourtant ce qui ressort de cette affaire, nullement originale sur ce point.

Les époux Bernardet avaient certes initialement commis une erreur en demandant au juge administratif l'annulation de la décision prise par la commission de circonscription de l'enseignement préscolaire et élémentaire. Toutefois, après le jugement d'incompétence du tribunal administratif, ils saisirent à bon droit la commission régionale d'invalidité et d'incapacité permanente de leur recours, auquel ils avaient ajouté des conclusions indemnitaires. Distinguant, en croyant probablement qu'elle ne pouvait en aucun cas se prononcer sur la responsabilité de la puissance publique, entre la demande d'annulation et la demande de dommages-intérêts, cette juridiction s'est déclarée incompétente sur le second point.

Les requérants s'adressèrent en conséquence à nouveau au juge administratif, et lui soumirent l'action indemnitaire sur laquelle il n'avait pas eu à se prononcer antérieurement. Peine perdue ! La cour administrative d'appel, éprouvant à son tour un doute sur sa compétence, mit en oeuvre l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 et renvoya au Tribunal des conflits la détermination du juge compétent.

La procédure de prévention des conflits négatifs ainsi utilisée a certes permis d'abrégé quelque peu la procédure par rapport à ce qu'elle aurait duré si un conflit négatif était apparu. Il aurait, en effet, supposé une décision d'incompétence définitive émanant de chaque ordre juridictionnel. En interdisant au second juge saisi de se déclarer également incompétent et en l'obligeant à faire résoudre par le Tribunal des conflits la question de compétence, l'article 34 précité évite l'apparition de ce symbole fâcheux du dualisme juridictionnel qu'est le déni de justice.

Dans l'affaire *Bernardet*, il aurait néanmoins été loisible d'en faire l'économie puisque, dans sa décision de 1999, le Tribunal des conflits a affirmé la compétence de la juridiction judiciaire, c'est-à-dire de l'ordre juridictionnel initialement saisi... L'espèce montre qu'à la difficulté de délimiter les compétences respectives des deux ordres s'ajoute, en cas d'erreur de l'un d'eux sur sa propre compétence, l'impossibilité pour l'autre de le détromper et l'obligation pour lui de faire appel au Tribunal des conflits. Ces contraintes, inhérentes à l'existence de deux ordres juridictionnels indépendants et non hiérarchisés, constituent une manifestation classique des inconvénients du dualisme juridictionnel.

Or, paradoxalement, il semble que la procédure de prévention des conflits négatifs y contribue elle-même.

En effet, les avantages dont cette procédure semble parée incitent les juridictions à décliner leur compétence dès qu'elles éprouvent le moindre doute au sujet de celle-ci. Sachant qu'en cas d'hésitation, leur homologue pourra et même devra saisir aussitôt le Tribunal des conflits qui tranchera définitivement la difficulté, les juridictions perdent de vue que toute décision d'incompétence est lourde de conséquences pour les justiciables. Même abrégée par rapport à la procédure de conflit négatif *stricto sensu*, la procédure de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 retarde l'issue du procès.

Il est heureux que les juges veillent à ne pas empiéter sur la compétence de l'ordre juridictionnel auquel ils n'appartiennent pas et respectent ainsi le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Il convient cependant qu'ils n'abusent pas des jugements d'incompétence, ce à quoi semble les conduire l'existence de la procédure de prévention des conflits négatifs : le nombre de ses mises en oeuvre contemporaines excède largement le nombre des conflits négatifs soumis au Tribunal des conflits avant que le décret du 25 juillet 1960 la crée !

En l'espèce, il n'y aurait pas eu d'affaire *Bernardet* si le juge judiciaire initialement saisi avait mieux apprécié les termes du litige et ne s'était pas, avec une certaine légèreté, déchargé d'un dossier qui lui incombait. Il ne faut pas craindre d'affirmer que la protection des justiciables doit parfois l'emporter sur le respect trop scrupuleux voire pusillanime de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Certes, la commission régionale d'incapacité et d'invalidité permanente n'imaginait pas que, bien des années de procédure plus tard, les requérants réclameraient la réparation du temps inutilement perdu et donneraient une illustration inédite des inconvénients du dualisme juridictionnel.

## **A la recherche du juge compétent sur l'action indemnitaire seconde**

Le contexte personnel explique certainement la détermination des époux Bernardet à obtenir réparation du

préjudice que leur a causé la durée de la procédure engagée. Malgré la diversité des juridictions intervenues lors de celle-ci (juge judiciaire, juge administratif, Tribunal des conflits), l'action qu'ils se sont résolus à engager en 2003, après quatorze années d'errements procéduraires, n'est dirigée que contre une seule personne : l'État. Cela découle du fait que toutes les juridictions françaises rendent la justice en son nom<sup>(6)</sup> et que lui seul assume, en conséquence, la responsabilité des dysfonctionnements de la justice. Il n'en répond toutefois pas devant un juge spécial qui connaîtrait de toutes les actions de ce type. Semblable solution ferait évidemment bon marché des exigences du dualisme juridictionnel et nous priverait regrettamment de solutions subtiles et raffinées.

Du côté de l'ordre administratif, tout est fort simple : le juge administratif examine les actions engagées du fait de ses propres dysfonctionnements et, dans ce cadre, a admis l'existence d'une action tendant à la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait de la lenteur des procédures juridictionnelles administratives<sup>(7)</sup>.

Du côté de l'ordre judiciaire prévaut la complexité. Car la justice judiciaire constituant un service public, se pose inévitablement la question de la compétence de l'ordre administratif pour connaître des litiges le mettant en cause. Toutefois, afin de ne pas porter atteinte à la séparation des autorités administratives et judiciaires, le juge administratif ne saurait contrôler la façon dont les juridictions judiciaires rendent la justice. Le dualisme juridictionnel se manifeste donc à l'égard des litiges mettant en cause le service public de la justice judiciaire. Au juge administratif la connaissance des recours relatifs à l'organisation défectueuse de la juridiction judiciaire<sup>(8)</sup> ; au juge judiciaire lui-même l'examen des recours touchant à son propre fonctionnement. Il en résulte qu'il connaît des actions tendant à la condamnation de l'État en raison de la durée excessive des procédures judiciaires<sup>(9)</sup>.

La difficulté de l'action des époux Bernardet apparaît alors : souhaitant faire condamner l'État pour la lenteur de l'examen de leur recours, due à l'intervention successive des juridictions judiciaires, administratives, du Tribunal des conflits et de nouveau, sur le fond cette fois, des juridictions judiciaires, leur fallait-il s'adresser simultanément au juge administratif et au juge judiciaire en demandant à chacun de condamner l'État à réparer le préjudice lié à leur part respective dans la durée de la procédure ? Se posait en outre une question inédite, provoquée par l'intervention du Tribunal des conflits au cours de la procédure : était-il compétent pour se prononcer lui-même sur l'action en responsabilité mettant en cause sa propre contribution à la lenteur procédurale ?

Une telle répartition de la compétence serait parfaitement respectueuse des exigences de la séparation des autorités administratives et judiciaires : comment, en effet, admettre qu'un juge administratif se prononce sur la responsabilité de l'État du fait de la lenteur de juridictions judiciaires ou inversement ? Comment admettre également que l'un de ses juges apprécie la part de responsabilité du Tribunal des conflits dans la durée de la procédure ? Il est toutefois manifeste que l'émiettement contentieux qui en résulterait jetterait un discrédit supplémentaire sur le dualisme juridictionnel français.

Au surplus, il est loisible de faire remarquer que, sur le fond, elle ne garantirait pas le succès de l'action - des actions ! - intentée(s). Car la juridiction administrative n'est aucunement à l'origine du préjudice dont les requérants se plaignent : saisi à deux reprises de l'affaire initiale<sup>(10)</sup>, le juge administratif a émis à bon droit, à chaque fois, des doutes sur sa compétence. Et il n'a pu, la seconde fois, que saisir le Tribunal des conflits pour qu'il détermine l'ordre juridictionnel compétent. De la même façon, le Tribunal des conflits ne saurait être tenu pour responsable de la lenteur de la procédure juridictionnelle en cause : il s'est borné à répondre à la question de compétence posée et n'a pu que désigner le juge initialement saisi.

L'erreur commise par le juge judiciaire dans l'appréciation de sa propre compétence est la cause exclusive de la durée excessive de la procédure engagée par les époux Bernardet. En d'autres termes, si le principe de séparation des autorités avait été interprété comme leur imposant d'engager des actions en responsabilité de l'État devant les juridictions judiciaires et administratives, voire devant le Tribunal des conflits, il y a tout lieu de penser qu'elles auraient été rejetées en l'espèce comme non fondées par les deux derniers juges cités.

Pire encore, le juge judiciaire aurait peut-être été conduit à la même conclusion. Saisi, en effet, exclusivement de la phase judiciaire de la procédure et non de la durée globale de l'examen juridictionnel de la requête initiale des époux Bernardet, le juge judiciaire aurait pu la considérer comme ne dépassant pas, en elle-même, une durée raisonnable.

Poussant à son paroxysme les désagréments du dualisme juridictionnel, le contentieux sur le contentieux

développé par les époux Bernardet a contraint à saisir à nouveau le Tribunal des conflits pour résoudre une difficulté inédite. Mais il ne pouvait à lui seul remédier à la source du problème.

## L'insuffisante réponse prétorienne

Les époux Bernardet n'ont saisi que le juge administratif de leur action indemnitaire fondée sur la durée excessive de leur procédure. Peut-être ont-ils estimé qu'il était seul compétent pour condamner l'État à réparer leur préjudice, se méprenant ainsi sur une subtilité - de plus - de la répartition des compétences... Toujours est-il que, probablement désireux de couper court à toute nouvelle dérive procédurale, le Conseil d'État<sup>(11)</sup> a fort opportunément utilisé la voie ouverte par l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 et saisi d'emblée le Tribunal des conflits de la difficulté de compétence originale rencontrée. Animé de la même volonté de simplicité et de rapidité, le Tribunal des conflits a rendu une décision plutôt favorable aux intérêts des requérants en l'espèce. Il est toutefois permis de douter qu'elle résolve toutes les difficultés dues à la durée excessive des procédures liée à la dualité de juridictions. Ces difficultés ne peuvent trouver de solutions - fort simples - que par l'intervention des autorités législative et réglementaire.

## L'insuffisante réponse du juge

A l'exercice de trois recours distincts pour faire reconnaître la responsabilité de l'État dans la durée excessive de la procédure initialement engagée par les époux Bernardet, le Tribunal des conflits a préféré l'unification au profit d'une seule juridiction.

Il aurait pu, ainsi que cela était évoqué mais non suggéré par le commissaire du gouvernement devant lui, remettre la compétence en la matière au juge administratif, en conséquence de sa vocation « naturelle » à connaître des actions tendant à l'engagement de la responsabilité des personnes publiques du fait du fonctionnement des services publics. Cette solution aurait toutefois apporté une dérogation importante à la répartition des compétences déterminée par la jurisprudence *Préfet de la Guyane*.

Sagement, le Tribunal des conflits a retenu une autre solution unificatrice, plus respectueuse du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires tout en lui apportant un inévitable tempérament : il a désigné l'ordre compétent pour connaître de l'affaire initiale. En l'espèce, c'est donc l'ordre judiciaire, auquel avait été finalement attribué le recours demandant la réparation du préjudice né de la décision d'orientation de la fille des requérants en secteur d'éducation spécialisée, qui se voit confier la charge d'apprécier si la durée globale de cette procédure a excédé un délai raisonnable et engagé en conséquence la responsabilité de l'État.

Cette solution présente d'indéniables vertus. En premier lieu, elle évite aux requérants un nouveau calvaire juridictionnel qui aurait, en outre, pu aboutir à un déni de justice si chaque ordre, saisi séparément, avait rejeté sur l'autre la responsabilité de la durée de la procédure. En deuxième lieu, elle a le mérite de ne pas s'écarter exagérément des impératifs du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Il est, en effet, logique que ce soit l'ordre juridictionnel compétent pour connaître d'un litige qui apprécie la durée de la procédure, même si elle a connu des développements devant l'autre ordre juridictionnel et le Tribunal des conflits<sup>(12)</sup>. En troisième lieu, la solution retenue par ce dernier s'accorde parfaitement avec les exigences posées par la Cour européenne des droits de l'Homme. Celle-ci exige que le juge saisi sur le fondement du droit à un délai raisonnable de jugement procède à une évaluation globale de l'affaire<sup>(13)</sup>, ce que n'aurait pas pu faire, cela a été montré, chaque ordre juridictionnel saisi d'une phase de l'affaire. En quatrième lieu, mais la remarque ne vaut qu'en l'espèce, compte tenu du fait que c'est le juge judiciaire qui a commis l'erreur fatale sur la compétence, il est heureux qu'il soit saisi de la question de la responsabilité née de cette erreur.

Il ne faut toutefois pas celer que la décision rendue par le Tribunal des conflits ne vaut que dans un cas particulier de dysfonctionnement procédural lié à la dualité de juridiction. Elle n'est adaptée qu'à l'hypothèse dans laquelle les errements contentieux ont été provoqués par l'erreur d'un juge sur sa compétence. En ce cas, en effet, il n'existait bien qu'un juge compétent au regard du principe de séparation des autorités et c'est à lui, en vertu de la décision *Bernardet*, que revient le soin d'apprécier les conséquences indemnitaires de l'erreur commise.

Cette solution ne permet pas, en revanche, de déterminer le juge compétent pour statuer sur l'action en responsabilité de l'État du fait de la lenteur d'une procédure juridictionnelle dans laquelle les deux ordres de juridictions sont intervenus au fond, dans le respect de leurs compétences respectives.

Or la dualité de juridiction contraint parfois à soumettre aux deux juges certains aspects d'une même affaire. Tel est le cas en matière d'expropriation, d'emprise irrégulière, d'hospitalisation d'office ou de licenciement d'un salarié protégé. Dans ces hypothèses, la lenteur de la procédure est liée au fonctionnement « normal » du principe de séparation des autorités. Ce dernier impose la saisine successive de chaque ordre de juridiction et provoque quasi-inévitablement un allongement de la durée de la procédure pouvant excéder le raisonnable. Lequel des deux juges intervenus compétemment dans l'affaire doit-il alors connaître de l'action en responsabilité éventuellement engagée ? Une application stricte du principe de séparation des autorités ne peut qu'inciter à saisir en ce cas les deux ordres de juridiction, lesquels apprécieront, en toute indépendance, leur part respective de responsabilité dans la durée de la procédure <sup>14</sup>.

Le risque d'échec est alors évidemment grand : bornant logiquement leur examen à la durée de la procédure imputable à leur ordre (et non à sa durée globale), ils seront enclins à estimer qu'elle n'a pas présenté un caractère déraisonnable. Le requérant confronté à des décisions, rendues compétemment par chaque ordre, inconciliables et constitutives d'un déni de justice, n'aurait d'autre solution que de saisir... le Tribunal des conflits. Ce dernier est, en effet, habilité à se prononcer en ce cas en tant que juge du fond, en vertu de la loi du 20 avril 1932. Il pourrait ainsi être, *in fine*, le seul juge de la responsabilité de l'État du fait de la lenteur d'une procédure portée devant les deux ordres juridictionnels par application du principe de séparation des autorités.

Ce cas de figure, non réglé par l'arrêt rendu le 30 juin dernier, révèle que seule une évolution des textes applicables en la matière permettrait de donner au problème une solution (plus) satisfaisante.

## L'insuffisante réponse par le juge

Le Tribunal des conflits saisi de l'affaire *Bernardet* ne pouvait se prononcer que sur la question que lui soumettait le Conseil d'État en application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849.

Sauf à rendre un arrêt de règlement prohibé par l'article 5 du code civil, le Tribunal des conflits ne pouvait tout d'abord adopter une solution couvrant toutes les hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'État est recherchée du fait de la lenteur de procédures impliquant les deux ordres de juridiction.

L'adoption d'un dispositif simple et cohérent sur ce sujet incombe au législateur. Seul celui-ci a la possibilité, dans le prolongement de la loi du 20 avril 1932 qui donne au Tribunal des conflits la compétence pour trancher des litiges sur lesquels les deux ordres ont rendu des décisions inconciliables, d'élargir la compétence de cette juridiction en tant que juge du fond et de lui remettre l'appréciation de la responsabilité de l'État du fait de la lenteur de procédures impliquant les deux ordres de juridictions <sup>15</sup>. Il en résulterait certes l'abandon de la solution consacrée par le Tribunal des conflits dans l'arrêt commenté mais au profit d'un dispositif à vocation plus générale, puisqu'incluant toutes les hypothèses dans lesquelles la durée de la procédure est imputable à l'intervention des deux ordres de juridiction, voire du Tribunal des conflits lui-même.

S'il venait à se saisir de la question, le législateur pourrait même faire preuve de plus d'audace et ériger le Tribunal des conflits en juge de toutes les actions en responsabilité de l'État du fait de la lenteur de sa justice. Cela donnerait une cohérence à la jurisprudence actuelle dont il a été souligné qu'elle émane des juridictions tant judiciaires qu'administratives, en application du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Cela gommerait, par ailleurs, ce que peut avoir de troublant l'appréciation par un ordre juridictionnel des éventuelles conséquences dommageables de son propre traitement d'une affaire. Les articles 6-1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dont il s'agit ici de tirer les conséquences en droit interne, s'accommodent-ils de cette douteuse confusion des rôles ? Même si la réponse à cette question n'apparaît pas évidemment, le plus simple ne serait-il pas de faire en sorte qu'elle ne se pose pas ?

Une telle évolution transformerait, il est vrai, assez profondément le Tribunal des conflits. Elle nécessiterait de le doter de moyens propres et impliquerait probablement que lui soit donnée une nouvelle dénomination car il serait encore moins juge des conflits qu'il ne l'ait actuellement.

Précisément, force est de constater, par ailleurs, que le décret du 25 juillet 1960 a déjà considérablement réduit l'activité du Tribunal des conflits consacrée au règlement des conflits *stricto sensu*. Depuis lors et grâce aux mécanismes insérés aux articles 34 <sup>16</sup> et 35 <sup>17</sup> du décret du 26 octobre 1849, le Tribunal des conflits intervient principalement pour prévenir des conflits.

Il a toutefois été précédemment montré que la procédure de l'article 34 fonctionne trop bien en ce qu'il incite les juridictions saisies de litiges soulevant une question délicate de compétence à se déclarer inconsidérément incompétentes. Le mécanisme préventif, aussi utile et efficace soit-il, provoque donc, lui aussi, un allongement de la durée du procès. Une meilleure prise de conscience de la portée de sa décision par le juge judiciaire initialement saisi dans l'affaire *Bernardet* l'aurait peut-être amené à mieux apprécier sa propre compétence et à éviter le désastre procédural qui s'est ensuivi.

De telles situations n'apparaîtraient pas si, comme cela est ouvert par l'article 35 du décret de 1849 aux seules juridictions souveraines des deux ordres, toutes les juridictions françaises, de quelque niveau qu'elles soient, avaient la possibilité de saisir d'emblée le Tribunal des conflits lorsqu'elles éprouvent un doute sur leur compétence<sup>18</sup>. Il suffirait de supprimer, dans la formulation de l'article 35, toute référence à la nature des juridictions pouvant procéder au renvoi qu'il autorise, pour que les difficultés de compétence, inévitables dans un système juridictionnel dualiste, trouvent rapidement une solution et évitent bien des procédures inutiles aux justiciables et aux juges.

La généralisation à toute juridiction française de la faculté de saisir le Tribunal des conflits en cas de doute sur la compétence juridictionnelle donnerait sa pleine efficacité à la philosophie préventive qui inspire les articles 34 et 35 du décret de 1849. Le premier ne serait pas affecté dans sa substance mais trouverait considérablement moins d'occasions de mise en oeuvre si le champ du second était élargi. Encore une fois, force est de constater que si le juge judiciaire saisi initialement de la requête des époux *Bernardet* avait disposé de la faculté de demander le concours du Tribunal des conflits pour résoudre la difficulté de compétence sur laquelle il butait, bien des années de procédure auraient été épargnées.

Allant plus loin dans la réforme et afin de garantir l'usage effectif de cette possibilité de saisine immédiate du Tribunal des conflits, il serait même opportun d'interdire aux juridictions de se déclarer incompétentes sur le fondement du principe de la séparation des autorités et de les obliger, lorsqu'elles s'estiment incompétentes, de saisir le Tribunal des conflits. Toute difficulté de compétence serait ainsi immédiatement résolue pour le plus grand profit des justiciables mais aussi des juridictions françaises, débarrassées de questions délicates de compétence ou de recours indûment déposés devant elles.

Le Tribunal des conflits, s'il se voyait confier par une réforme législative la compétence pour statuer sur les actions en responsabilité de l'État du fait de la lenteur des procédures juridictionnelles due au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, et s'il pouvait être saisi immédiatement des difficultés de compétence rencontrées par toute juridiction, en conséquence d'une modification réglementaire de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, renforcerait son rôle de rouage essentiel d'un dualisme juridictionnel désormais apaisé.

#### **Mots clés :**

**DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX** \* Droits et libertés fondamentaux \* Procès équitable \* Délai raisonnable

**RESPONSABILITE** \* Responsabilité du fait de la justice \* Responsabilité du fait des juridictions administratives

(1) « Lorsque le Conseil d'État statuant au contentieux, la Cour de cassation ou toute autre juridiction statuant souverainement et échappant ainsi au contrôle tant du Conseil d'État que de la Cour de cassation, est saisi d'un litige qui présente à juger, soit sur l'action introduite, soit sur une exception, une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires, la juridiction saisie peut, par décision ou arrêt motivé qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence. Il est alors sursis à toute procédure jusqu'à la décision de ce Tribunal ».

(2) En application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 : « Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a, par une décision qui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, si elle estime que ledit litige ressortit à l'ordre de juridictions primitivement saisi, doit par un jugement motivé qui n'est susceptible d'aucun recours même en cassation, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et surseoir

à toute procédure jusqu'à la décision de ce Tribunal ».

(3) T. confl. 18 oct. 1999, *Gérard Bernardet c/ État*, Lebon 476.

(4) La possibilité, donnée au justiciable victime d'une procédure excédant un délai raisonnable, d'obtenir réparation du préjudice que cela lui a causé.

(5) Le Tribunal des conflits connaît d'une cinquantaine d'affaires par an en moyenne.

(6) CE, sect., 27 févr. 2004, *Popin*, Lebon 86 ; AJDA 2004. 653, chron. F. Donnat et D. Casas<sup>1</sup>, et 672, concl. Schwartz<sup>2</sup>.

(7) CE, ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux c/ Magiera*, Lebon 248 ; AJDA 2002. 596, chron. F. Donnat et D. Casas<sup>3</sup> ; RFDA 2002. 756, concl. F. Lamy<sup>4</sup> et RFDA 2003. 85, note J. Andriantsimbazovina<sup>5</sup>.

(8) T. confl. 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, Lebon 642<sup>6</sup> ; JCP 1953. II. 7598, note G. Vedel.

(9) Cass. plén. 23 févr. 2001, *Consorts Bolle-Laroche c/ Agent judiciaire du Trésor*, Bull. civ. n° 5 ; AJDA 2001. 788, note S. Petit<sup>7</sup>.

(10) De la seule demande d'annulation de la décision contestée d'abord ; de la seule demande d'indemnisation des conséquences dommageables de celle-ci ensuite.

(11) Auquel, signalons-le, le dossier avait été transmis par le tribunal administratif saisi par les Époux Bernardet...

(12) La solution retenue ne manque pas de rappeler celle adoptée par le Tribunal des conflits à l'égard des actions en responsabilité mettant en cause, au cours d'une même opération, la police administrative et la police judiciaire : la compétence est attribuée à l'ordre de juridiction compétent à l'égard de l'opération de police dans laquelle le dommage trouve « essentiellement son origine ».

(13) CEDH 21 février 1997, *Guillemin c/ France*, à paraître au Lebon ; AJDA 1997. 399, note R. Hostiou<sup>8</sup>.

(14) V. à propos du licenciement d'un salarié protégé, Civ. 1<sup>re</sup> 22 mars 2005, *Vallar c/ Agent judiciaire du Trésor*, Bull. civ. I, n° 149 et la condamnation de la France dans cette affaire par la CEDH 4 janv. 2008, *Vallar c/ France*, req. n° 27314/02.

(15) Qu'elle ait été provoquée ou non par un conflit de compétence.

(16) Prévention des conflits négatifs.

(17) Renvoi spontané par les juridictions souveraines des difficultés de compétence.

(18) Cette proposition est développée dans notre contribution à l'ouvrage à paraître sur le Tribunal des



Copyright 2019 - Dalloz – Tous droits réservés