

LA RÉFORME DU TRIBUNAL DES CONFLITS : UNE CONCEPTION MODERNE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

L'Assemblée nationale a adopté, le 28 janvier 2015 en lecture définitive, le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le texte a définitivement été adopté le 16 février 2015 après la saisine du Conseil constitutionnel le 29 janvier 2015 par plus de soixante sénateurs (1).

La réforme du Tribunal des conflits s'inscrit dans une logique de simplification du droit déjà amorcée depuis quelques années (2). C'est ainsi, dans ce contexte, que la garde des Sceaux confiait au vice-président du Tribunal des conflits, Jean-Louis Gallet, la « conduite d'une réflexion sur les attributions et le fonctionnement du Tribunal des conflits, autour de l'abandon de sa présidence par le garde des Sceaux, d'une modernisation des dispositions procédurales et, éventuellement, d'une extension de la compétence de cette juridiction » (3).

Les nouvelles dispositions portant réforme du Tribunal des conflits se retrouvent au titre III, article 13 de la loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (4) : « modifier la composition et mettre fin à la présidence du Tribunal des conflits par le garde des Sceaux, ministre de la Justice et déterminer, en conséquence, les règles applicables en cas de partage des voix en son sein (...) regrouper et organiser les dispositions applicables au Tribunal des conflits et à la procédure de conflit en apportant au droit en vigueur les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés et en abrogeant les dispositions devenues inadéquates ou sans objet » (5).

I. La suppression de la présidence du garde des Sceaux

Cette mesure semble être le point phare de cette réforme. En effet, si le Tribunal a été créé par la Constitution du 4 novembre 1848 puis par la loi du 28 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État, pour autant son organisation n'a jamais été remise en cause avant cette année. L'article 89 de la Constitution de 1848 prévoyant que : les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité

judiciaire seront réglés par un tribunal spécial de membres de la Cour de cassation et de conseillers d'État, désignés tous les trois ans en nombre égal par leur corps respectif. Ce tribunal sera présidé par le ministre de la Justice ».

Toutefois, nous ne pourrions qu'admettre que la présidence du Tribunal des conflits par le ministre de la Justice constitue une ingérence certaine du pouvoir exécutif au sein du pouvoir judiciaire. Même si le poids du garde des Sceaux sur les décisions rendues est à relativiser (6), il n'en demeure pas moins que le principe de séparation des pouvoirs est considérablement mis à mal : « cette participation d'un ministre à une activité juridictionnelle porte en elle le risque d'une interprétation politique de la décision, notamment lorsque celle-ci désigne la juridiction compétente pour se prononcer sur un litige concernant un membre du Gouvernement ou sur la compatibilité d'un texte d'origine gouvernementale avec un texte communautaire ou international » (7).

Il est ainsi proposé de faire du vice-président le président en titre du Tribunal, en maintenant la règle selon laquelle la présidence est assurée alternativement par un membre du Conseil d'État et par un membre de la Cour de cassation, élu par les membres titulaires du Tribunal, pour trois ans, au scrutin secret et à la majorité des voix (8).

Cependant, la suppression de la présidence par le garde des Sceaux ramène le nombre de membres à huit et nécessite de prévoir un mode de départage.

L'article 6 de la loi de 1872 modifiée prévoit ainsi la mise en place d'une seconde délibération. Il ressort du groupe de travail que cette nouvelle délibération « peut, en donnant le temps d'une réflexion sereine, permettre une évolution des positions » (9).

1) <http://www.assemblee-nationale.fr>. Loi n° 2015-177 du 16 févr. 2015 relative à la modernisation du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures : JO n° 40 du 17 févr. 2015, p. 2961, art. 13 ; D. n° 2015-233 du 27 févr. 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles : JO n° 51 du 1^{er} mars 2015, p. 4005.

2) V. notamment L. n° 2011-525, 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit : JO 18 mai 2011, p. 8537 ; L. n° 2012-387, 22 mars 2012, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives : JO 23 mars 2012, p. 5226 ; L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014, relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives : JO 3 janv. 2015, p. 61. Sur ce point, v. également -M. Pontier, « La simplification des relations entre l'Administration et les citoyens » : JCP A 2013, 2355.

3) Rapport du groupe de travail présidé par J.-L. Gallet relatif à la réforme du Tribunal des conflits, annexe 1 lettre de mission, sept. 2013, p. 15.

4) Projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, texte adopté n° 467, Ass. nat., séance du 28 janv. 2015.

5) Art. 7 (devenu art. 13 de la loi) du projet de loi n° 175 enregistré à la présidence du Sénat le 27 novembre 2013.

6) Le président ne participe aux délibérations que pour permettre de départager les membres du Tribunal lorsqu'aucune majorité n'a pu se dégager en faveur d'une solution. Ces cas de partage des voix sont finalement très rares puisqu'il n'y en a eu que 11 en 140 ans (le dernier cas remontant à l'année 1997 : T. confil., 12 mai 1997, n° 03056, Sté. aut.). En pratique, la présidence est exercée par le vice-président.

7) Rapport du groupe de travail, sept. 2013, p. 4.

8) L. 24 mai 1872 modifiée, art. 3, al. 1 : JO 31 mai 1872, p. 3625.

9) Rapport du groupe de travail, sept. 2013, p. 6.

Dans l'hypothèse dans laquelle après cette nouvelle délibération, le partage égal subsiste, le texte prévoit d'examiner l'affaire en formation élargie comprenant les membres titulaires de la formation ordinaire auxquels viennent s'ajouter deux conseillers d'État et deux magistrats du siège de la Cour de cassation.

II. La désignation des rapporteurs publics

Dans un souci d'assurer l'effectivité du principe de séparation des pouvoirs, la loi met fin à la désignation officielle des rapporteurs publics par le président de la République. En effet, et tel que prévu par l'article 6 de la loi du 4 février 1850, les commissaires du Gouvernement près le Tribunal des conflits étaient choisis tous les ans par le président de la République parmi les rapporteurs publics du Conseil d'État et au sein du parquet de la Cour de cassation.

Le nouvel article 4 de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État prévoit désormais que les rapporteurs publics sont élus par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les rapporteurs publics ainsi que par l'assemblée générale des magistrats de la Cour de cassation hors hiérarchie du parquet général parmi eux (10). La durée de leur mandat est fixée à trois ans, renouvelable deux fois.

III. L'instauration d'un nouveau mode de saisine du Tribunal

La loi élargit la saisine du Tribunal à toute juridiction et non plus seulement au Conseil d'État et à la Cour de cassation en cas de difficulté sérieuse de compétence, le rapport *Gallet* considérant « qu'il a paru hautement souhaitable de donner à toute juridiction saisie d'un litige présentant une difficulté sérieuse de compétence la faculté reconnue actuellement aux seules juridictions suprêmes de renvoyer au Tribunal le soin de désigner l'ordre de juridiction compétent » (11).

Ce nouveau dispositif qui prend la forme d'une question préjudicielle de compétence est ainsi étendu à toutes les juridictions du fond (12).

IV. La possibilité pour le président de statuer par voie d'ordonnance

En contrepartie de l'introduction de cette question préjudicielle portant sur la compétence, le texte prévoit que le président du Tribunal se verrait reconnaître le droit de statuer par ordonnance dans le cas où la question posée emporterait une solution évidente. L'article 10 de la loi de 1872 modifiée prévoit ainsi que, lorsque la solution de la question soumise au Tribunal des conflits s'impose avec évidence, le président, conjointement avec le membre le plus ancien appartenant à l'autre ordre de juridiction, peut statuer par voie d'ordonnance dans les cas prévus par décret en Conseil d'État.

V. L'extension de la compétence du Tribunal

Conformément à l'exigence d'une bonne administration de la justice et au respect du délai raisonnable, la loi confie au Tribunal des conflits la compétence pour connaître d'une action en indemnisation dans l'hypothèse d'une durée excessive de jugement des procédures devant les deux ordres de juridiction (13).

Cette nouvelle attribution met ainsi un terme à la jurisprudence *Bernardet* en vertu de laquelle le Tribunal des conflits s'était déclaré incompétent et avait renvoyé le litige devant l'ordre compétent pour connaître de l'affaire initiale (14).

Conformément à la garantie d'un État de droit, la réforme du Tribunal des conflits s'inscrit dans une conception moderne de la séparation des pouvoirs et de l'institution judiciaire.

Le processus de simplification dont fait l'objet ces dernières années traduit ainsi cette volonté des gouvernements « d'offrir aux citoyens les garanties d'une justice impartiale, plus efficace et plus accessible ».

Tiffanie TABEAU

Docteur en droit public

ATER à l'université d'Aix-Marseille

Laboratoire interdisciplinaire de droit des médias et des mutations sociales

[10] L. 24 mai 1872, art. 4 : JO 31 mai 1872, p. 3625, portant réorganisation du Conseil d'État, ainsi rédigé : « Deux membres du Conseil d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les rapporteurs publics, et deux membres du parquet général de la Cour de cassation, élus par l'assemblée générale des magistrats hors hiérarchie du parquet général parmi eux, sont chargés des fonctions de rapporteurs public ».

[11] L'article 12, 3^e de la loi du 24 mai 1872 prévoyait jusqu'à présent que « le Tribunal des conflits règle le conflit d'attribution entre les deux ordres de juridiction lorsqu'une juridiction de l'un ou l'autre ordre lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige ».

[12] V. également le projet de décret en Conseil d'État annexé au rapport du groupe de travail, ann. 3, chap. 3, art. 34 : « Lorsqu'une juridiction est saisie 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 ordres de juridiction, elle peut, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence ».

[13] L. 24 mai 1872 modifiée, art. 16 : JO 31 mai 1872, p. 3625 : « le Tribunal des conflits est seul compétent pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui ».

[14] T. confl., 30 juin 2008, n° 3682, *Épx Bernardet* : Lebon, p. 560 ; v. B. Seiller, « Pour quelques ajustements de la mécanique du dualisme juridictionnel » : RFDA 2008, p. 1172.