

RFDA 2015 p.331**La réforme réalisée. La modification de la loi du 24 mai 1872** ¶(1)

Pascale Gonod, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), membre de l'Institut universitaire de France

Sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires est venu se greffer une organisation juridictionnelle fondée sur la dualité de juridictions, laquelle imposait de prévoir le règlement des inévitables conflits de compétences susceptibles de naître de la dualité juridictionnelle. Cette tâche est initialement confiée au Conseil d'État « statuant sur conflits », suivant les règles de procédure fixées par une ordonnance du 1^{er} juin 1828 et une ordonnance du 12 mars 1831. Cette compétence est ensuite dévolue au Tribunal de conflits, en deux temps. L'article 89 de la Constitution du 4 novembre 1848 dispose 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 ». Une loi du 4 février 1850 l'organise, et ses « formes de procéder » sont quant à elles fixées par le décret du 26 octobre 1849. Ce tribunal ne survit pas au coup d'État du 2 décembre, à la suite duquel est restauré le mécanisme antérieur. Le législateur de 1872, tout en réinstallant le Conseil d'État dans la République, instaure cette fois durablement le Tribunal des conflits en puisant dans la législation de 1848.

L'article 25 de la loi du 24 mai 1872 dispose : « Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont réglés par un tribunal spécial composé : 1° du garde des Sceaux, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation nommés par leurs collègues ; 4° de deux membres et de deux suppléants qui seront élus par la majorité des autres juges désignés aux paragraphes précédents. Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils choisissent un vice-président au scrutin secret à la majorité absolue des voix. Ils ne pourront délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres présents au moins ». De son côté, l'article 26 prévoit : « Les ministres ont le droit de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires portées à la Section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif. Toutefois, ils ne peuvent se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la Section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement communiquée ». Enfin, l'article 27 indique que « La loi du 4 février 1850 et le règlement du 28 octobre 1849, sur le mode de procéder devant le Tribunal des conflits, sont remis en vigueur ».

C'est dans cette configuration que le Tribunal des conflits assure sa mission, dont Edouard Laferrière rend compte dans la préface de la seconde édition de son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* ¶(2) : « On sait que les arrêts de ce tribunal souverain, composé de délégués du Conseil d'État et de la Cour de cassation, tracent aux tribunaux judiciaires et administratifs les limites de leur compétence respective ; son arbitrage, accepté avec une égale déférence par les deux juridictions, tend à établir de plus en plus une jurisprudence uniforme sur les questions de compétence. Ainsi le nombre annuel moyen des conflits, qui avait été de 21 de 1870 à 1879, qui s'est élevé à 44 pendant la période quinquennale 1880-1884, est descendu à 10 pendant la période quinquennale suivante (1885-1889), et n'a plus été que de 8 pendant la dernière (1890-1894) ». S'appuyant sur ces statistiques, il croit pouvoir prédire qu'il « est permis d'entrevoir un jour où l'exercice du droit de conflit ne sera plus qu'un fait accidentel, grâce aux progrès de la jurisprudence et à la diffusion de ses enseignements ». On sait combien les faits viennent contredire cette analyse, mais plus encore, mais en toutes logiques, combien elle fait fi tout à la fois de l'extension et de la complexification de l'activité administrative et des règles juridiques qui la régissent. Même si l'on ne saurait évidemment tirer de règle juridique des statistiques, comme semble le suggérer Laferrière, l'activité du Tribunal des conflits est réelle : en moyenne, il juge annuellement une cinquantaine d'affaires (45 en 2010, 59 en 2011, 39 en 2012, 42 en 2013) ¶(3). Cette activité témoigne de l'ancrage et de la vitalité du Tribunal des conflits dans le paysage juridictionnel français.

Or, bien que sa production jurisprudentielle soit régulièrement commentée, très curieusement, le Tribunal des conflits intéresse peu. Cette situation est des plus singulières, au moins en ce que le Tribunal des conflits présente une anomalie flagrante au regard des principes démocratiques les plus élémentaires, dont le principe de séparation des pouvoirs. Même si sa nature juridique peut être discutée⁽⁴⁾, le Tribunal des conflits est en effet incontestablement une pièce de l'organisation juridictionnelle, ce qui n'empêche pas que sa présidence soit assurée par un membre du gouvernement, le garde des Sceaux. L'on doit à l'initiative propre de l'actuelle ministre de la justice, M^{me} Christiane Taubira, de s'être saisie de cette « situation anachronique », parce qu'elle ne lui « apparaît pas compatible avec les exigences modernes de l'État de droit qui prévalent aujourd'hui en France et en Europe »⁽⁵⁾, et d'avoir engagé, enfin et de manière décisive, un mouvement en vue de réformer le Tribunal des conflits. Si ce grossier état de fait constitue sans doute le moteur de la réforme réalisée par le titre III de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures suivi du décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles⁽⁶⁾, il ne s'y arrête cependant pas. De manière plus globale, il s'agit de réaliser l'inscription du Tribunal des conflits dans un environnement juridique dont les exigences démocratiques ont nettement progressé : sans opérer de révolution institutionnelle, mais au terme d'un processus qui révèle une ferme volonté politique, la réforme réalise la « codification » des règles relatives aux conflits, et, comme c'est son objet principal, à d'indispensables rénovations du traitement de ces conflits.

L'affirmation d'une volonté politique

1. L'exercice par le garde des Sceaux de la présidence du Tribunal des conflits conduit à mêler les questions juridiques et les considérations politiques comme en atteste, par exemple et pour demeurer dans le passé, la présidence d'A. Briand en 1908. Or, quand bien même elle consacre une « ombre de justice retenue »⁽⁷⁾, la situation ne semblait plus guère troubler.

Le Tribunal des conflits est en effet une institution des plus discrètes. Un vice-président du Tribunal des conflits remarquait ainsi qu'il était propre à ravir le ministère des finances : pas de budget propre, pas de moyens matériels, pas de secrétariat ou locaux spécifiques. Une institution hébergée, sans visibilité, sinon, depuis peu, une individualisation par un site internet qui lui est spécifique. Ce qui fait peu. Il ne suscite manifestement que peu d'intérêt, demeurant même à l'écart du fort mouvement de rénovation de la justice, autant administrative que judiciaire. Tel fut le constat à l'origine de l'organisation, à Paris, d'un colloque qui lui a été consacré⁽⁸⁾. Certes sa production et son apport normatif ne sont pas négligés, en revanche l'institution est reléguée, si l'on en juge de sa présentation dans les manuels et traités de droit et contentieux administratif.

En effet, le plus généralement, l'on se contente d'y faire état de son existence et de ses modes de saisine⁽⁹⁾. Le plus surprenant est que non seulement personne ne semble s'émouvoir vraiment de ce que sa présidence soit assurée par un membre du gouvernement, mais plus encore trouve-t-on jusqu'à des justifications qui conduisent à banaliser l'importance de l'anomalie de la présidence, en la réduisant aux seuls cas de partage et en omettant généralement cette circonstance qu'un ministre de la justice peut tout à fait décider de venir siéger hors ces cas de partage, comme le droit l'y autorise : tel fut le cas par exemple, sous la V^e République, du ministre Jean Foyer. Ainsi, est généralement reprise la bien curieuse, et toute contestable, analyse de René Chapus qui s'appuie sur deux considérations pour banaliser l'injustifiable. La première relève de la seule statique (le caractère exceptionnel des cas de partage, soit 11 affaires depuis 1872) que l'on ne saurait jamais confondre avec la règle juridique ; la seconde est la suivante : « l'exercice de cette fonction par le garde des Sceaux, qui peut ne pas avoir de formation juridique et être sensible à des considérations politiques n'est pas réellement critiquable. Sa façon de voir, en effet, ne peut l'emporter que si elle rejoint celle des quatre, au moins, des magistrats composant le Tribunal. On devrait ainsi n'être ni offusqué ni effrayé par cette ombre de justice retenue »⁽¹⁰⁾. Or, d'évidence, si la composition du Tribunal des conflits « est acceptable, sa présidence ne l'est pas »⁽¹¹⁾.

Aussi, quand bien même la dernière présidence ministérielle, celle de Jacques Toubon dans l'affaire *Préfet de police de Paris*, a provoqué la démission du rapporteur de l'affaire en cause, et une crise dont la presse généraliste s'est fait l'écho, « l'incident » est passé. Certes, les membres du Tribunal des conflits ont alors décidé de mettre en oeuvre une stratégie permettant d'éviter les situations de blocage et de départage - et ce avec succès à ce jour -, mais la situation ainsi créée n'a provoqué aucune réaction des pouvoirs publics en vue de rompre avec une situation qui peut, au mieux, apparaître comme une véritable curiosité, et au moins, comme un heurt des apparences...

Depuis lors, et de leur côté, les juristes universitaires ont donc fait progresser l'étude du Tribunal des conflits,

en tentant d'opérer un bilan et de définir des perspectives autant pour l'institution que pour les procédures qui la mettent en mouvement. Depuis la journée d'études organisée à l'Université de Paris I en 2008, où la question de la réforme fut largement débattue^[12], ce n'est qu'en décembre 2012 et en janvier 2013, dans les colonnes de trois revues juridiques, que deux membres du Conseil d'État, se consacrant à la seule présidence du Tribunal des conflits, plaident pour son changement : leurs propositions motivées permettent de saisir nombre des solutions adoptées aujourd'hui par le législateur^[13]. Si ce regain d'intérêt doctrinal peut avoir créé un climat favorable à la réforme, et plus encore, a pu peser sur son contenu, et que la question de la présidence soit le promoteur d'une réforme du Tribunal des conflits, encore fallait-il que les décideurs politiques y portent un intérêt. L'on doit aussi saluer l'initiative de la garde des Sceaux pour s'être lancée dans l'entreprise, et de surcroît pour venir retirer une compétence à la fonction qu'elle exerce... fait suffisamment rare pour être souligné. Certes, certains jugeront que faute d'être objet d'un quelconque intérêt - et en particulier d'être objet d'intérêt pour les médias -, la réforme du Tribunal des conflits ne présente aucun risque politique ; d'autres apprécieront qu'un ministre de la justice, pour un gain politique bien maigre donc, ait été soucieux du fonctionnement et de la justice et, par suite, de la démocratie, autrement dit de satisfaire pleinement sa mission.

2. La ministre de la justice a confié au printemps 2013 à un groupe de travail, présidé par le vice-président alors en fonction du Tribunal des conflits, Jean-Louis Gallet - membre de la Cour de cassation -, le soin de mener une réflexion préalable à la réforme. Ce groupe de travail a été constitué de la manière suivante, outre son président : deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation, deux avocats aux conseils, deux universitaires^[14]. La lettre de mission laisse une grande latitude au groupe de travail. Après que le garde des Sceaux eut rappelé son attachement « à la modernisation de l'institution judiciaire dont l'organisation doit marquer l'indépendance des juges et promouvoir une institution plus proche des citoyens, plus efficace, plus accessible », la mission confiée consiste à « conduire 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 ». Tout au plus, le groupe de travail est-il invité à accompagner ses propositions, « dans la mesure du possible, des projets de textes destinés à leur mise en oeuvre ».

Sur ce fondement, le groupe de travail a tenu cinq réunions^[15], alternativement au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour des séances d'environ 4 heures, complétées par un usage de la voie électronique, mais à seule fin de livrer des informations ou de récapituler les échanges - sans que cette voie soit un lieu de discussion. Si le groupe a mené ses travaux sur le modèle d'un laboratoire d'idées, évidemment diverses, un consensus a été aisément trouvé, et un avant-projet a pu aussi être rapidement rédigé. C'est en effet le 10 octobre 2013, soit après un délai de cinq mois, que les propositions du groupe de travail ont été remises au garde des Sceaux. Ces dernières se présentent sous la forme d'un avant-projet de loi suivi d'un avant-projet de décret.

Quand, classiquement, les avant-projets de loi sont préparés au sein des ministères avec leurs ressources propres^[16], en l'espèce il a donc été préféré le recours à une instance *ad hoc*, et ce non pas, comme c'est souvent le cas, pour mieux enterrer ses propositions, mais, au contraire, pour promouvoir le changement. Mais le processus législatif classique est bien davantage encore écarté, puisque, dans une posture devenue malheureusement habituelle^[17], il est initialement prévu que l'avant-projet de loi rédigé par le groupe de travail soit édicté par voie d'ordonnance. C'est pourquoi la réforme est alors intégrée au 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, pour lequel le gouvernement a engagé la procédure accélérée le 27 novembre 2013. Le titre III de ce projet comporte un article 7 dont l'objet est d'habiliter le gouvernement à réformer le Tribunal des conflits^[18]. L'exposé des motifs précise que « les préconisations [du] groupe de travail, qui nécessitent une révision de l'ensemble des dispositions législatives régissant le Tribunal des conflits, seront prises en considération par le gouvernement dans le cadre de l'habilitation prévue ».

C'est une autre voie qui est néanmoins empruntée. En première lecture, lors des débats au Sénat (séance du 23 janv. 2014), le gouvernement a inséré dans le projet de loi, par voie d'amendement (numéro 35), les dispositions réformant le Tribunal des conflits. À l'appui de cet amendement, la garde des Sceaux déclare : « J'ai longuement expliqué, dans la discussion générale, la nature des modifications que le gouvernement propose d'apporter (...). Je crois que M. le rapporteur et probablement toute la commission des lois étaient soucieux de voir ces dispositions consolidées. Qu'elles soient inscrites dans un projet de loi d'habilitation devrait les rassurer ! ».

Transmis à l'Assemblée nationale, le projet de loi est adopté en première lecture le 19 février 2014. Pas plus qu'au Sénat, la réforme du Tribunal des conflits ne provoque aucune discussion ou débats en séance

publique⁽¹⁹⁾. Tout au plus, un amendement adopté en commission vient substituer la dénomination de « rapporteur public » à celle de « commissaire du gouvernement »⁽²⁰⁾, qui avait été délibérément maintenue par le groupe de travail, de même que le mot « préfet » est supprimé au profit de « représentant de l'État dans le département »⁽²¹⁾ (quand le mot « préfet » continuera d'être utilisé dans le décret d'application de la loi...⁽²²⁾). L'ensemble du texte est adopté le 16 avril, puis transmis à la commission mixte paritaire. Cette dernière n'est pas parvenue à un accord, à propos de dispositions qui ne concernent aucunement l'article 7 du projet de loi⁽²³⁾. Le texte est renvoyé le 14 mai à l'Assemblée nationale pour une nouvelle lecture⁽²⁴⁾. Au cours des lectures suivantes, par l'Assemblée nationale en octobre 2014, puis par le Sénat en janvier 2015 et enfin en lecture définitive par l'Assemblée nationale, aucune modification, sinon rédactionnelle⁽²⁵⁾, n'est apportée.

L'on ne peut manquer de remarquer que, mené de la sorte, le processus normatif aura exclu toute consultation du Conseil d'État sur le fond d'une loi qui le concerne - aussi⁽²⁶⁾ -, quand bien même il est intervenu sur les dispositions réglementaires contenues dans le décret du 27 février. Surtout, l'on doit insister sur la ferme volonté gouvernementale de réformer, qui s'exprime assurément par l'efficacité d'un processus tout à la fois réfléchi et rapide, tant au regard du processus législatif qu'en ce qui concerne l'adoption du décret en Conseil d'État 10 jours après la publication de la loi.

La réforme du Tribunal des conflits a été dépendante du sort d'un projet sur lequel elle a été greffée, qui a donné lieu à de fortes dissensions et provoqué une saisine du Conseil constitutionnel⁽²⁷⁾, alors que la réforme du Tribunal des conflits fait, elle, au mieux l'objet d'un consensus parfait, au pire d'un inintérêt complet. La situation, sur le fond, peut surprendre : alors que certains parlementaires mettaient en cause il y a peu le dualisme juridictionnel⁽²⁸⁾, qu'hors du Parlement certains militent, encore, pour la suppression de la justice administrative⁽²⁹⁾, la réforme de l'institution symbole du dualisme juridictionnel n'est pas même mobilisée pour alimenter la contestation⁽³⁰⁾. C'est dire combien la méconnaissance et/ou l'absence d'intérêt sont vertigineuses, combien le débat démocratique est capable de marquer le pas sur des questions qui constituent des avancées démocratiques certaines.

La réforme législative du Tribunal des conflits échappe donc ainsi largement au débat parlementaire, comme elle a, en partie, été soustraite à l'expertise du Conseil d'État. Elle n'a pas pour autant été dépourvue d'une réflexion approfondie, et dans son contenu, et dans son expression. Reste qu'il est mis fin à une situation contraire aux exigences de la séparation des pouvoirs et à celles du droit des justiciables à un procès équitable sanctionné par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La solution qui en permet la réalisation, si elle peut être critiquée dans son principe (ce qui ne manquera sans doute pas), si elle est susceptible de donner lieu pratiquement à difficulté (l'avenir seul le dira), ne permet pas, elle, l'intrusion du pouvoir politique dans le fonctionnement du service public de la justice⁽³¹⁾. Ce qui est essentiel.

La « codification » des règles relatives aux conflits

Dans la mesure où le droit des conflits est régi par des textes anciens, pour la plupart datant du XIX^e siècle, et où ces textes sont en outre demeurés à l'écart du mouvement de codification - puisqu'ils ne figurent ni dans le code de justice administrative, ni dans le code de l'organisation judiciaire, ni dans le code de procédure civile, dans lesquels il n'était pas interdit de penser qu'ils puissent trouver place -, il a été décidé de profiter du processus de réforme au fond pour opérer une refonte des textes applicables. Par suite a été établi un texte unique là où, par superposition au fil du temps, les différentes sources applicables étaient éparpillées et pouvaient en outre être difficiles d'accès. Le groupe de travail a par la suite formulé ses propositions dans deux textes : un avant-projet de loi et un avant-projet de décret.

Le groupe de travail s'est donc saisi de la mission qui lui était confiée pour en remplir une autre, propre à satisfaire l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité du droit⁽³²⁾ : « Les dispositions en vigueur, demeurées hors de toute codification, sont difficiles d'accès pour les justiciables et leurs conseils et (...) nombre d'entre elles sont devenues inusitées, obsolètes ou contraires aux exigences procédurales actuelles. Il est donc apparu au groupe de travail qu'au-delà de la nécessaire structuration de l'ensemble de ces dispositions pour en accroître l'accessibilité et la lisibilité et pour mieux distinguer celles qui relèvent du domaine de la loi et celles qui sont du domaine réglementaire, une réécriture se révèle indispensable au regard des principes fondamentaux relatifs à l'activité juridictionnelle et des principes généraux de procédure »⁽³³⁾. Cette posture explique d'une part, et formellement, les dispositions de la loi prononçant l'abrogation des textes qu'elle réunit⁽³⁴⁾ et sa facture qui constitue donc à compter du 1^{er} avril 2015 la « loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits »⁽³⁵⁾ ; d'autre part, le prolongement des préoccupations liées à l'accessibilité au droit des conflits se traduit par une recommandation, celle d'une insertion dans le code de

justice administrative et dans le code de l'organisation judiciaire d'une disposition qui mentionnerait et renverrait à la loi et au décret relatifs au Tribunal des conflits⁽³⁶⁾ : les articles 45 et 46 du décret du 27 février satisfont cette attente au titre de la « coordination ».

En application de l'article 3 de la loi du 12 avril 2000 qui consacre le principe de la codification à droit constant, sont autorisées à ce titre « des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit »⁽³⁷⁾. Aussi, et tout d'abord, les dispositions obsolètes sont supprimées. À titre d'illustration, on peut citer celles relatives aux pouvoirs du ministre de la justice en sa qualité de président du Tribunal des conflits (art. 14 et 15 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, art. 28 et s. du décret du 26 oct. 1849...). De plus, les normes applicables contenues dans les textes fondateurs sont réparties entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, conformément à l'exigence de restructuration qu'impose toute codification. La partie législative réunie principalement les règles relatives à la composition et aux formations du Tribunal des conflits, à la désignation de ses membres, à ses attributions - ainsi que celle de son président de statuer par voie d'ordonnances - et au domaine de l'élévation de conflits. Ensuite, les principes en vigueur, applicables à toutes les juridictions, sont transposés au Tribunal des conflits : publicité des débats et du prononcé de la décision, instruction contradictoire, secret de délibéré, motivation, forme des décisions⁽³⁸⁾... La partie réglementaire a trait pour sa part à la saisine du Tribunal des conflits⁽³⁹⁾, à la procédure et aux phases de l'instance⁽⁴⁰⁾, ainsi qu'aux règles de rectification d'erreur matérielle, d'intervention, d'opposition ou tierce opposition⁽⁴¹⁾. La loi et le décret posent ainsi les principaux éléments d'un « règlement de procédure » devant le Tribunal des conflits qui faisait jusqu'alors largement défaut.

Pour demeurer en marge du coeur de la réforme, soit la rénovation du traitement des conflits, la « codification » à laquelle il est procédé à cette occasion participe de « l'actualisation »⁽⁴²⁾, tant la parfaite conformité des règles de procédure aux principes directeurs du procès pouvait être sujette à discussion⁽⁴³⁾, et au progrès indispensable du droit des conflits.

La rénovation du traitement des conflits

La réforme procède davantage d'une adaptation du Tribunal des conflits à son environnement, que l'ancienneté des textes qui le régissent suffirait à imposer, que d'une révolution institutionnelle qui engagerait ses fondements. La réforme peut certes paraître manquer d'éclat, elle n'en est pas moins porteuse d'avancées aussi certaines que nécessaires. Sa mesure « phare », qui consiste en la suppression de la présidence du ministre de la justice, s'opère par la promotion du principe paritaire sur lequel repose la composition du tribunal. Elle opère une rénovation des procédures qui mettent en mouvement le Tribunal et consolide sa fonction d'indicateur de compétence.

Promotion de la parité

Le principe de parité figure dès l'article 1^{er} de la loi : « Les conflits d'attribution entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglés par un Tribunal des conflits composé en nombre égal de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation ». L'affirmation résolue de la parité se traduit à la fois dans la composition du Tribunal des conflits, dans sa présidence et dans les modalités de la résolution des cas de partage⁽⁴⁴⁾.

Présidence du Tribunal des conflits

Le renforcement de la parité procède tout d'abord de l'enregistrement d'une pratique, à savoir celle qui consiste, pour le collège initial des trois membres de la Cour de cassation et des trois membres du Conseil d'État, à désigner les deux derniers membres dans leur rangs. On sait que cette pratique s'est opérée contre l'intention initiale, puisque les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1872 indiquent que les 7^e et 8^e membres du Tribunal des conflits devaient être choisis hors des deux juridictions suprêmes⁽⁴⁵⁾. Alors que certains ont pu suggérer que ces membres soient choisis parmi les avocats aux conseils ou à la cour, ou les professeurs de droit⁽⁴⁶⁾, le législateur consacre la pratique *contra legem* antérieure : « Art. 2. - Dans sa formation ordinaire, le Tribunal des conflits comprend :

« 1° quatre conseillers d'État en service ordinaire élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

« 2° quatre magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation ;

« 3° deux suppléants élus, respectivement, l'un, par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les conseillers d'État en service ordinaire et les maîtres des requêtes, l'autre, par l'assemblée générale des magistrats du siège de la Cour de cassation parmi les conseillers hors hiérarchie et référendaires.

« Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et rééligibles deux fois. Lorsqu'un membre titulaire ou suppléant cesse définitivement d'exercer ses fonctions, il est procédé à son remplacement jusqu'à la fin du mandat en cours dans les conditions prévues aux 1°, 2° ou 3° ci-dessus, selon le cas ».

Certains avaient pu précisément penser que l'on puisse avoir recours à la présence de membres n'appartenant ni à la Cour de cassation, ni au Conseil d'État pour régler la question de la présidence. Plusieurs formules de présidence ont été envisagées, qui sont liées à une révision de la composition du Tribunal. Ainsi, et *a minima*, il aurait pu être institué un 9^e membre, permanent, qui ne soit pas issu des rangs de la Cour de cassation et du Conseil d'État - comme les 7^e et 8^e membres, ou non -. La nature originale du Tribunal des conflits, indicateur de compétence, pouvait en effet s'accorder avec la présence de juristes qui ne soient pas magistrats. D'autres solutions ont été recherchées du côté du grand juge, d'un juge *ad hoc*, et du côté du Conseil constitutionnel, son président pouvant être requis en cas de départage⁽⁴⁷⁾.

Le législateur écarte ces possibilités, qui n'avaient pas, au moins, la faveur des membres du Conseil d'État qui se sont exprimés sur ce point. Il adopte une solution qui contribue à son tour, et ensuite, à la promotion de la parité, en inscrivant la pratique dans la loi : la présidence est assurée alternativement par l'un des membres du Tribunal appartenant à l'un des deux ordres juridictionnels. L'article 3 dispose en effet : « Les membres mentionnés aux 1° et 2°, de l'article 2 choisissent parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, au scrutin secret à la majorité des voix.

« En cas d'empêchement provisoire du président, le Tribunal est présidé par le membre le plus ancien appartenant au même ordre de juridiction.

« En cas de cessation définitive des fonctions du président, le Tribunal, alors complété comme il est dit au dernier alinéa de l'article 2, est présidé par un membre du même ordre, choisi dans les conditions du dernier alinéa de l'article 2, pour la durée du mandat restant à courir ».

Ainsi la pratique usuelle qui voit la présidence du Tribunal assurée par un vice-président, choisi parmi les huit membres, et alternativement parmi ceux qui appartiennent au Conseil d'État et à la Cour de cassation, est consacrée. La question de la présidence ainsi réglée, demeure celle de la résolution des situations de partage des voix au sein du Tribunal des conflits.

Résolution des situations de partage des voix

Le législateur introduit pour ce faire des mécanismes qui font le « pari » de la parité. Certains y verront une usine à gaz, sans aucune garantie de solution, mais les concepteurs de la résolution des cas de partage ont souhaité allier la sagesse que promeut la parité, le temps qui assure la maturité des décisions, et la conscience des juges de leur mission, et notamment de leur obligation d'empêcher le déni de justice. La considération de la fréquence des cas de partage renforce la conviction qu'une situation de partage des voix imposera une issue au blocage, sauf à mettre en péril la légitimité du travail des juges des conflits et de l'autorité de leurs décisions. Car si les décisions du Tribunal de conflits, rendues au nom du peuple français et bénéficiant de l'autorité absolue de la chose jugée, la légitimité des solutions, facilitant leur acceptabilité par les juridictions du fond, réside aussi, au-delà de l'obligation juridique, dans le principe de parité qui domine la composition du Tribunal des conflits.

Le processus de départage repose sur deux étapes. La première impose une seconde délibération. Ensuite, quand et si cette seconde délibération n'est pas parvenue à lever la difficulté, l'affaire est portée à la connaissance d'une formation élargie⁽⁴⁸⁾. L'article 6 dispose que « dans le cas où, après une seconde délibération, les membres du Tribunal n'ont pu se départager, l'affaire est examinée en formation élargie dans les conditions précisées par décret en Conseil d'État. Cette formation est composée, outre les membres mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, de deux conseillers d'État en service ordinaire et deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus comme il est dit aux 1° et 2° de l'article 2, lors de l'élection des membres de la formation ordinaire.

« Les règles de suppléance sont applicables.

« Le Tribunal ne peut siéger que si tous les membres sont présents ou suppléés ».

Il est attendu de cette formation des regards neufs, et du prolongement de la procédure qu'elle impose, des perspectives nouvelles susceptibles d'être dégagées et débattues tout à la fois par les avocats et le rapporteur public, nécessairement amenés les uns et les autres à considérer les éléments de blocage et à les discuter. Une telle solution est incontestablement une gageure, puisque l'appareil de résolution du partage des voix mis en place n'apporte aucune garantie certaine qu'une solution puisse alors être arrêtée. Mais il est d'évidence que le caractère exceptionnel de ces situations de départage, comme la pratique décidée depuis 1995⁽⁴⁹⁾, a paru autoriser de tenter le pari.

Consolidation de la fonction d'indicateur de compétence

Si depuis son institution l'organisation du Tribunal des conflits est demeurée stable, en revanche ses modes de saisine se sont multipliés, au risque d'altérer sa fonction initiale. Le législateur n'entend pas aujourd'hui approfondir les procédés en marge de la vocation du Tribunal des conflits d'être un indicateur de compétence, qui s'affirme dans ses modes initiaux de saisine, dont il convient de faire ici rappel⁽⁵⁰⁾.

Le mode le plus traditionnel de saisine de l'instance de conflit est le conflit dit positif, réglé par l'ordonnance de 1828, qui permet de sanctionner les empiètements éventuels du juge judiciaire sur la compétence de la juridiction administrative : au moyen d'un déclinatoire de compétence, le représentant de l'État dans le département peut contester dans un litige donné la compétence d'un tribunal judiciaire - à l'exception de la Cour de cassation. En cas de rejet de ce déclinatoire, le représentant de l'État dans le département peut élever le conflit au moyen d'un arrêté de conflit qui constitue l'acte de saisine du Tribunal des conflits, qui confirmera (compétence de l'ordre administratif) ou annulera (compétence de l'ordre judiciaire) cet arrêté. Quand cette procédure permet d'éviter les débordements de compétence des juges judiciaires, première préoccupation dans le règlement des conflits de compétence, l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, précité, instaurait une procédure de revendication propre à éviter cette fois les débordements de compétence des juges administratifs, qui, elle, est demeurée pratiquement beaucoup plus accessoire ; elle est purement et simplement abrogée par la loi nouvelle.

Un autre mode de saisine résulte de la situation de conflit dit négatif, soit celle où, tour à tour, le juge judiciaire et le juge administratif se déclarent incompétents sur la même question et sur le fondement de l'incompétence de l'ordre auquel ils appartiennent. Alors, le justiciable saisit lui-même le Tribunal des conflits, qui désigne l'ordre juridictionnel compétent en annulant l'un des deux jugements. Cependant, afin d'éviter la constitution du conflit négatif, particulièrement dommageable au justiciable en quête de son juge, le décret du 25 juillet 1960 a prévu le renvoi de l'affaire au Tribunal des conflits par le tribunal du second ordre juridictionnel saisi, et avant le prononcé d'un jugement d'incompétence. Le juge des conflits se contente d'indiquer l'ordre juridictionnel compétent. C'est dans la même recherche de prévention des conflits que le décret du 25 juillet 1960 permet aux juridictions suprêmes, et à toute autre juridiction statuant souverainement, de faire trancher par le Tribunal des conflits une question de compétence « soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires », et ce « soit sur l'action introduite, soit sur une exception ». Cette procédure, mobilisée par le Conseil d'État comme par la Cour de cassation, conduit à une rénovation sensible, sinon de la fonction du Tribunal des conflits, du moins des conditions de son intervention dans le procès en cours.

La modification la plus profonde du rôle du Tribunal des conflits, en tant qu'elle vient briser sa fonction d'indicateur de compétence, est opérée par la loi du 20 avril 1932 qui l'autorise à statuer au fond. L'affaire à l'origine de l'intervention du législateur permet d'en rendre compte, situation que les réformes ultérieurement adoptées doivent rendre hypothétiques : M. Rosay a été blessé dans la collision du véhicule privé - dans lequel il avait pris place - avec un véhicule administratif ; il a été débouté par le juge civil de son action contre la personne qui le transportait en raison de la responsabilité du véhicule administratif dans l'accident ; puis, le juge administratif, saisi d'une action contre l'État, décide que la voiture privée est à l'origine de l'accident. Un droit à réparation est reconnu par les deux juges, mais aucun d'eux n'accepte de l'engager. Face à une situation de déni de justice, liée à l'existence d'une contrariété de décisions juridictionnelles, la loi de 1932 permet au justiciable de saisir le Tribunal des conflits qui juge le litige au fond. Certes, le juge des conflits intervient rarement sur le fondement de la loi de 1932, mais sa mission originelle n'en est pas moins profondément altérée par la possibilité nouvelle qui lui est offerte de statuer au fond.

Le législateur, soucieux de la célérité de la justice, apporte à cet état du droit des ajustements procéduraux

facilitant le règlement des litiges, et dans une démarche pragmatique étend, à la marge, les attributions du Tribunal des conflits.

Les ajustements procéduraux

Toute question de compétence dans le procès est source de retard. Aussi, au regard de la mise en mouvement du juge des conflits, le réformateur prend en considération cet impératif du règlement du litige dans un délai raisonnable, en facilitant dans certaines hypothèses tout à la fois la saisine et la décision du Tribunal des conflits. Le Tribunal des conflits s'inscrit déjà dans cet ordre de préoccupations, lorsque, de manière prétorienne, il accepte de connaître d'une saisine pour déni de justice sur le fondement de la loi de 1932, alors même que le requérant s'est abstenu de contester l'une des décisions juridictionnelles par la voie de la cassation⁽⁵¹⁾.

Tout d'abord, la faculté dont disposent les juridictions suprêmes de saisir le Tribunal des conflits lorsqu'elles sont saisies d'un litige qui soulève une difficulté sérieuse de compétence, est étendue à toutes les juridictions⁽⁵²⁾. Le risque d'encombrement de saisines inopportunes sur ce fondement, dont il n'est pas certain qu'il soit constitué, serait en toutes hypothèses écarté en raison de la nouvelle possibilité reconnue au président du Tribunal des conflits de statuer par voie d'ordonnances. L'article 10 de la loi dispose 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 ». L'article 17 du décret précise en effet qu'il peut être statué par ordonnance pour « donner acte des désistements, constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur une affaire, rejeter les requêtes manifestement irrecevables et corriger les erreurs purement matérielles affectant les décisions rendues. Après avis donné aux parties, il [le président du Tribunal des conflits] peut, dans les mêmes formes, régler les questions de compétence soumises au tribunal dont la solution s'impose avec évidence ».

Ensuite, malgré le développement de l'action préventive du Tribunal des conflits, le groupe de travail a jugé propre à accélérer le jugement des questions de fond, de procéder à une modification du régime des questions préjudicielles entre les ordres de juridictions, et ce quand bien même la question ne participe pas directement de la réforme du Tribunal des conflits. Il a aussi été proposé au pouvoir réglementaire⁽⁵³⁾ de prévoir deux modifications aux mécanismes des questions préjudicielles, qui figurent au titre II du décret du 27 février 2015 précisément relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, qui s'intitule « La question préjudicielle ». Il comporte deux articles qui modifient respectivement le code de justice administrative et le code de procédure civile, en insérant notamment dans l'un et l'autre une section ou un titre consacré à la question préjudicielle. La première modification vise, dans un objectif de bonne administration de la justice, à permettre à la juridiction saisie au principal qui doit poser une question préjudicielle à une juridiction de l'autre ordre, question dont dépend l'issue du litige, de transmettre directement cette question à la juridiction de l'autre ordre territorialement compétent. La procédure est soumise à des délais brefs⁽⁵⁴⁾. Dans le même ordre d'idées, afin d'éviter un allongement excessif de la procédure, la juridiction statue alors en dernier ressort, la décision sur question préjudicielle ne pouvant qu'être contestée par la voie du recours en cassation⁽⁵⁵⁾.

Une extension limitée de la compétence au fond

Le législateur n'apporte qu'une unique extension de compétence du Tribunal des conflits, qui touche certes à l'existence de la dualité juridictionnelle mais qui le fait intervenir au fond. Cette rupture avec la qualité essentielle d'indicateur de compétence juridictionnelle du Tribunal des conflits relève du même caractère exceptionnel qui a conduit le législateur de 1932 à lui reconnaître une telle compétence en cas de déni de justice. En effet, le justiciable victime d'une durée excessive des procédures diligentées devant les deux ordres de juridictions, et qui entend obtenir une indemnisation sur ce fondement, peut peiner à trouver l'ordre juridictionnel compétent pour connaître de son action. C'est pourquoi le groupe de travail a préconisé que le Tribunal des conflits puisse en connaître. Il a estimé en effet que, actuellement, les « solutions purement prétoriennes créent une disparité de situation dans la mesure où les règles régissant les actions en responsabilité de l'État en de telles hypothèses ne sont pas les mêmes devant les deux ordres de juridictions. En effet, si l'action en indemnisation doit (...) être portée devant l'ordre judiciaire, elle sera subordonnée à la preuve d'un délai déraisonnable constitutif d'une faute lourde et soumise aux voies de recours ordinaires et extraordinaires, alors que, dans le cas où cette action doit être portée devant l'ordre administratif, elle sera seulement subordonnée à la preuve d'un délai déraisonnable et relèvera directement du Conseil d'État ». Le législateur a retenu cette proposition.

L'article 16 de la loi prévoit que « 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 ». Le décret se contente de fixer des règles procédurales : tout d'abord, en imposant à la partie qui entend obtenir réparation de former un recours préalable auprès du ministre de la justice : en cas de décision explicite de rejet, ou d'une décision de rejet née du silence gardé pendant plus de deux mois, la partie intéressée dispose d'un délai de deux mois pour saisir le Tribunal des conflits ; ensuite, en permettant au Tribunal de prendre toutes mesures d'instruction utiles. Cependant, et alors que telle aurait pu être leur tâche, ni le législateur ni l'autorité réglementaire ne se sont préoccupés de fixer la nature ou les règles de fond du droit applicable à la responsabilité pour durée excessive des procédures, ne serait-ce que par renvoi. Dès lors, elles sont ainsi laissées à la libre appréciation du Tribunal des conflits lui-même.

En revanche, l'idée de confier au Tribunal des conflits la charge de statuer au fond sur les divergences de jurisprudences entre les deux ordres de juridictions n'a pas prospéré. Sauf à procéder cette fois à une redéfinition, non pas seulement de la mission du Tribunal des conflits, mais de la conception et de l'organisation juridictionnelle dans son ensemble, il a été jugé préférable de laisser se poursuivre en ces rares circonstances « le dialogue des juges ».

* * *

La présidence du Tribunal des conflits a concentré les difficultés, au point que l'on ait pu y voir la seule réforme « vraiment nécessaire »⁽⁵⁶⁾ ; elle est incontestablement le moteur et le symbole d'une réforme qui, néanmoins, la dépasse. À en juger des précieux débats qui se sont tenus dans l'enceinte universitaire en 2008, certains jugeront néanmoins la réforme encore timide. Ainsi, si elle constitue incontestablement un progrès en matière d'expression des principes et règles de procédure, il n'est pas certain que l'attente formulée de voir établir un « règlement clair de procédure (qui codifierait) l'essentiel des usages que le tribunal a créés lui-même »⁽⁵⁷⁾ soit tout à fait satisfaite ; de même, d'aucuns pourront rester interrogatifs face au maintien de ce déséquilibre entre les ordres juridictionnels dont on trouve encore trace dans la simple suppression, sans recherche de solution alternative, du pouvoir de revendication des ministres de l'article 26 de la loi de 1872, ou encore dans ce fait que le secrétariat du Tribunal des conflits demeure assuré par des organes propres au Conseil d'État⁽⁵⁸⁾. Reste qu'un pas est franchi, celui recommandé par le rapport *Gallet*, lequel jugeait qu'en raison de son « périmètre, étroitement défini [la réforme proposée] ne devrait pas susciter de difficiles débats ». Le voeu a été exaucé.

Annexes

Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits

(version issue de l'art. 13 V de la loi n° 2015-177 du 16 févr. 2015)

Article 1 : Les conflits d'attribution entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglés par un Tribunal des conflits composé en nombre égal de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Article 2 : Dans sa formation ordinaire, le Tribunal des conflits comprend :

- 1° Quatre conseillers d'État en service ordinaire élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- 2° Quatre magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation ;
- 3° Deux suppléants élus, l'un par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les conseillers d'État en service ordinaire et les maîtres des requêtes, l'autre par l'assemblée générale des magistrats du siège de la Cour de cassation parmi les conseillers hors hiérarchie et référendaires.

Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et rééligibles deux fois. Lorsqu'un membre titulaire ou suppléant cesse définitivement d'exercer ses fonctions, il est procédé à son remplacement jusqu'à la fin du mandat en cours dans les conditions prévues aux 1°, 2° ou 3°, selon le cas.

Article 3 : Les membres mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2 choisissent parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, au scrutin secret à la majorité des voix.

En cas d'empêchement provisoire du président, le tribunal est présidé par le membre le plus ancien appartenant au même ordre de juridiction.

En cas de cessation définitive des fonctions du président, le tribunal, alors complété dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 2, est présidé par un membre du même ordre, choisi dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, pour la durée du mandat restant à courir.

Article 4 : 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 rapporteur public.

Ils sont élus pour trois ans et rééligibles deux fois.

Le rapporteur public expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les affaires dont le Tribunal des conflits est saisi.

Article 5 : Sous réserve de l'article 6, le Tribunal des conflits ne peut délibérer que si cinq membres au moins sont présents.

Article 6 : Dans le cas où, après une seconde délibération, les membres du tribunal n'ont pu se départager, l'affaire est examinée en formation élargie, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. Cette formation est composée, outre les membres mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, de deux conseillers d'État en service ordinaire et de deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus, dans les conditions définies aux mêmes 1° et 2°, lors de l'élection des membres de la formation ordinaire.

Les règles de suppléance sont applicables.

Le tribunal ne peut siéger que si tous les membres sont présents ou suppléés.

Article 7 : Les débats ont lieu en audience publique après une instruction contradictoire.

Article 8 : Le délibéré des juges est secret.

Article 9 : Les décisions sont rendues au nom du peuple français. Elles sont motivées et comportent le nom des membres qui en ont délibéré.

Elles sont rendues en audience publique.

Article 10 : 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.

Article 11 : Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Article 12 : Le Tribunal des conflits règle le conflit d'attribution entre les deux ordres de juridiction, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État :

1° Lorsque le représentant de l'État dans le département ou la collectivité a élevé le conflit dans le cas prévu à l'article 13 ;

2° Lorsque les juridictions de l'un et l'autre ordre se sont déclarées respectivement incompétentes pour connaître d'un litige ayant le même objet ;

3° Lorsqu'une juridiction de l'un ou l'autre ordre lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige.

Article 13 : Lorsque le représentant de l'État dans le département ou la collectivité estime que la connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire

relève de la compétence de la juridiction administrative, il peut, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander à la juridiction saisie de décliner sa compétence.

Article 14 : Le conflit d'attribution entre les juridictions judiciaires et administratives ne peut être élevé en matière pénale.

Il peut être élevé en toute autre matière, sauf sur l'action civile dans les cas mentionnés à l'article 136 du code de procédure pénale.

Article 15 : Le Tribunal des conflits peut être saisi des décisions définitives rendues par les juridictions administratives et judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet, lorsqu'elles présentent une contrariété conduisant à un déni de justice.

Sur les litiges qui lui sont ainsi déférés, le Tribunal des conflits juge au fond, à l'égard de toutes les parties en cause. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

Article 16 : 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.

Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des Sceaux, ministre de la justice,

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu la loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits, modifiée par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et notamment le 3° du I de son article 21 ;

Vu la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ;

Vu l'avis du comité technique des services judiciaires en date du 25 novembre 2014 ;

Vu l'avis du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en date du 9 décembre 2014 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

Titre I^{er} : le Tribunal des conflits

Chapitre I^{er} : Règles procédurales

Article 1 : Les séances du Tribunal des conflits sont fixées par le président pour l'année civile.

Article 2 : Le secrétariat du Tribunal des conflits est assuré par le secrétaire du contentieux du Conseil

d'État.

Le secrétariat des séances est assuré par le secrétaire du contentieux ou, avec l'accord du président du Tribunal des conflits, par un des agents de la section du contentieux qu'il délègue.

Article 3 : La procédure devant le Tribunal des conflits est écrite.

Article 4 : Dès l'enregistrement de l'affaire, le secrétaire invite les parties et le ministre intéressé à présenter leurs observations dans le délai d'un mois.

En cas d'élévation de conflit, ce délai est ramené à quinze jours.

Dans les cas visés aux chapitres V et VI, ce délai est porté à deux mois.

Les délais prévus aux trois alinéas précédents peuvent être réduits par décision du président du Tribunal des conflits en raison de l'urgence.

Dans les cas prévus à l'article 17, le président peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction.

Article 5 : Les parties sont représentées par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

L'État est dispensé du ministère d'avocat. Les mémoires, lorsqu'ils ne sont pas présentés par le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, doivent être signés par le ministre intéressé ou par le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet.

L'État est représenté par le ministre dont relève l'administration concernée.

Article 6 : Toute personne y ayant intérêt peut intervenir, à titre accessoire, devant le Tribunal des conflits.

Article 7 : Les mémoires sont déposés ou adressés au secrétariat qui les notifie aux parties et aux ministres intéressés.

Les parties, par l'intermédiaire de leurs conseils, et le ministre intéressé ou le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet, peuvent prendre personnellement connaissance des pièces produites au secrétariat du Tribunal des conflits.

Article 8 : Lorsque l'affaire est en état, le président fixe la séance à laquelle elle sera appelée et désigne le rapporteur.

Lorsque l'affaire est inscrite au rôle, les parties et les ministres intéressés en sont avisés cinq jours au moins avant la séance.

Article 9 : Après étude de l'affaire par le rapporteur, le dossier est transmis au rapporteur public désigné par le président.

Pour chaque affaire, le rapporteur public appartient à la juridiction suprême autre que celle du rapporteur.

Article 10 : À l'audience publique, le rapporteur expose les données de l'affaire ainsi que la position des parties et des ministres intéressés, sans faire connaître son avis.

Après le rapport, les avocats représentant les parties peuvent présenter des observations orales.

Le rapporteur public est ensuite entendu dans ses conclusions.

Les avocats peuvent présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public.

Article 11 : Le président veille à l'ordre de l'audience. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté.

Article 12 : Les décisions du Tribunal des conflits portent en tête la mention suivante : « Au nom du peuple

français, le Tribunal des conflits ».

Elles contiennent les noms et l'analyse des conclusions des parties et des ministres intéressés ainsi que le visa des pièces principales et des dispositions dont elles font application. Mention y est faite que le rapporteur, le rapporteur public et, s'il y a lieu, les avocats représentant les parties ont été entendus.

La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire.

Article 13 : Les décisions sont notifiées par le secrétaire du Tribunal des conflits aux parties, au ministre et aux juridictions intéressées ainsi que, le cas échéant, au représentant de l'État ayant élevé le conflit.

Article 14 : Les décisions du Tribunal des conflits peuvent faire l'objet d'un recours en interprétation et en rectification.

Elles ne sont pas susceptibles d'opposition.

Elles ne peuvent pas faire l'objet d'une tierce opposition, sauf lorsque le tribunal statue au fond.

Article 15 : En cas de partage égal des voix, le président réunit le Tribunal des conflits dans la même formation qui procède à une nouvelle délibération à la prochaine séance.

Article 16 : Dans le cas prévu à l'article 6 de la loi du 24 mai 1872 susvisée, le président ordonne la réouverture des débats et renvoie l'affaire à une prochaine séance, dans la formation élargie prévue à cet article.

Le secrétaire du tribunal en avise les parties et les ministres intéressés et les invite à présenter de nouvelles observations s'ils l'estiment utile.

Lors de l'audience, il est procédé comme il est dit à l'article 10.

Article 17 : Le président du Tribunal des conflits peut, par ordonnance prise conjointement avec le membre du tribunal le plus ancien appartenant à l'autre ordre de juridiction, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur une affaire, rejeter les requêtes manifestement irrecevables et corriger les erreurs purement matérielles affectant les décisions rendues.

Après avis donné aux parties, il peut, dans les mêmes formes, régler les questions de compétence soumises au tribunal dont la solution s'impose avec évidence.

Chapitre II : Le conflit positif

Article 18 : Le conflit peut être élevé tant qu'il n'a pas été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée.

Article 19 : Dans le cas prévu à l'article 13 de la loi du 24 mai 1872 susvisée, le préfet adresse au greffe de la juridiction saisie un déclinatoire de compétence. A peine d'irrecevabilité, ce déclinatoire doit être motivé.

Les parties en sont informées par le greffe et sont invitées à faire connaître leurs observations écrites dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la notification du greffe.

Le greffe communique l'affaire au ministère public afin qu'il puisse faire connaître son avis dans le même délai. Dès réception, le greffe porte cet avis à la connaissance du préfet et des parties par lettre remise contre signature.

Le délai prévu aux alinéas précédents peut être réduit par le président de la juridiction saisie, en cas d'urgence.

Article 20 : La juridiction statue sans délai, selon les règles de procédure qui lui sont applicables, sur le déclinatoire de compétence.

Article 21 : Le greffe adresse sans délai copie du jugement rendu sur la compétence au préfet et aux parties par lettre remise contre signature. Le ministère public en est avisé.

Article 22 : Si ce jugement a rejeté le déclinatoire, le préfet peut élever le conflit par arrêté dans les quinze jours suivant la réception du jugement. Le conflit peut également être élevé si le tribunal a, avant expiration de ce délai, passé outre et jugé au fond.

Si le jugement a admis le déclinatoire et si une partie fait appel du jugement, le préfet peut saisir la juridiction d'appel d'un nouveau déclinatoire et, en cas de rejet de celui-ci, élever le conflit dans les mêmes conditions qu'en première instance.

Article 23 : L'arrêté de conflit vise le jugement ou l'arrêt rejetant le déclinatoire. A peine d'irrecevabilité, cet arrêté est motivé.

Article 24 : L'arrêté de conflit, accompagné des pièces qui y sont visées, est remis contre signature par le préfet au greffe de la juridiction.

Article 25 : Si l'arrêté de conflit n'est pas parvenu au greffe dans le délai mentionné au premier alinéa de l'article 22, le conflit ne peut plus être élevé devant la juridiction saisie de l'affaire.

Article 26 : Dès la réception de l'arrêté de conflit au greffe de la juridiction dans le délai mentionné à la première phrase de l'article 22, la juridiction sursoit à statuer.

Article 27 : L'arrêté du préfet et les pièces qui y sont visées sont déposés pendant quinze jours au greffe. Celui-ci avise les parties ou leurs avocats qu'ils peuvent en prendre connaissance et remettre, dans le même délai, leurs observations sur la question de compétence assorties des pièces de nature à les soutenir. Ces observations et ces pièces sont versées au dossier.

Article 28 : À l'expiration du délai mentionné à l'article précédent, le greffe transmet au secrétariat du Tribunal des conflits l'arrêté de conflit, le déclinatoire, l'avis du ministère public, le jugement rejetant le déclinatoire et, le cas échéant, les observations des parties ainsi que les pièces utiles.

Article 29 : Le Tribunal des conflits statue sur le conflit positif dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier à son secrétariat.

En cas de nécessité ou s'il a été fait application de l'article 16, ce délai peut être prorogé par son président, dans la limite de deux mois. La juridiction en est avisée par le secrétariat.

Article 30 : Si la juridiction devant laquelle le conflit a été élevé n'a pas reçu notification de la décision du Tribunal des conflits un mois après l'expiration du délai mentionné à l'article précédent, elle peut procéder au jugement de l'affaire.

Article 31 : Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les pouvoirs dévolus au préfet par le présent chapitre sont exercés par le représentant de l'État.

Chapitre III : La prévention de conflit

Article 32 : 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 le litige ressortit à l'ordre de juridiction primitivement saisi, doit, par une décision motivée 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 du tribunal.

Article 33 : La juridiction saisie en second lieu transmet sa décision et les conclusions des parties ainsi que, s'il y a lieu, celles du ministère public au secrétariat du Tribunal des conflits.

Article 34 : Si le Tribunal des conflits estime que la juridiction qui a prononcé le renvoi n'est pas compétente pour connaître de l'action ou de l'exception ayant donné lieu à ce renvoi, il déclare nuls et non avenue, sauf la décision de renvoi elle-même, l'ensemble des jugements et actes de procédure auxquels cette action ou exception a donné lieu devant la juridiction qui a prononcé le renvoi ainsi que devant toutes autres juridictions du même ordre.

S'il estime que la juridiction de l'autre ordre a rendu à tort sur le même litige ou la même exception, entre les mêmes parties, un jugement d'incompétence, le Tribunal des conflits déclare nul et non avenu le jugement de la juridiction qui a décliné à tort sa compétence et renvoie l'examen du litige ou de l'exception à cette juridiction.

Article 35 : 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.

La juridiction saisie transmet sa décision et les mémoires ou conclusions des parties au Tribunal des conflits.

L'instance est suspendue jusqu'à la décision du Tribunal des conflits.

Article 36 : Dans les cas prévus au présent chapitre, le Tribunal des conflits se prononce dans les trois mois à compter de la réception du dossier à son secrétariat. En cas de nécessité ou s'il a été fait application de l'article 16, ce délai peut être prorogé par son président, dans la limite de deux mois.

Chapitre IV : Le conflit négatif

Article 37 : Lorsque les juridictions de chacun des deux ordres se sont irrévocablement déclarées incompétentes sur la même question, sans que la dernière qui a statué n'ait renvoyé le litige au Tribunal des conflits, les parties intéressées peuvent le saisir d'une requête aux fins de désignation de la juridiction compétente.

La requête expose les données de fait et de droit ainsi que l'objet du litige et est accompagnée de la copie des décisions intervenues.

Article 38 : Le recours devant le Tribunal des conflits est introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions d'incompétence est devenue irrévocable.

Chapitre V : Recours en cas de contrariété de décisions au fond

Article 39 : Dans le cas prévu à l'article 15 de la loi du 24 mai 1872 susvisée, la partie qui y a intérêt saisit le Tribunal des conflits.

Article 40 : Le recours devant le Tribunal des conflits est introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions statuant au fond est devenue irrévocable.

Article 41 : Le Tribunal des conflits ordonne, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Article 42 : Le Tribunal des conflits juge au fond. Il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridiction et, le cas échéant, devant lui.

Chapitre VI : Le recours en responsabilité pour durée excessive des procédures

Article 43 : Dans le cas prévu à l'article 16 de la loi du 24 mai 1872 susvisée, la partie qui entend obtenir réparation doit préalablement saisir le garde des Sceaux, ministre de la Justice, d'une réclamation.

En application du 3° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, le silence gardé pendant plus de deux mois sur la réclamation vaut décision de rejet. À l'expiration de ce délai, la partie intéressée peut saisir le Tribunal des conflits.

En cas de décision explicite de rejet, la requête doit être présentée dans un délai de deux mois à compter du jour de la notification de cette décision. Ce délai n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

Article 44 : Le Tribunal des conflits statue sur la réparation, après avoir ordonné, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

[...]

Mots clés :

JUSTICE * Tribunal des conflits * Organisation du Tribunal des conflits * Procédure devant le Tribunal des conflits

(1) L'auteur de ce texte était membre du groupe travail dont les propositions sont à l'origine de la réforme ici présentée ; les opinions qui y sont exprimées n'engagent qu'elle.

V. l'article de N. Nivert, « Une réforme à faire ? Plaidoyer pour l'extension de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Tribunal des conflits », RFDA 2015. 343 .

(2) Berger-Levrault, 1896-1897, Préface à la 2^e édition, t. 1, p. X.

(3) Lesquelles, en 2013, se répartissait comme suit : 4 conflits positifs (2012 :4) ; 6 conflits négatifs (2012 :1) ; 4 conflits sur renvoi du Conseil d'État (2012 :2) ; 2 conflits sur renvoi de la Cour de cassation (2012 :9) ; 23 conflits sur renvoi des juridictions subordonnées (2012 :23) ; 2 saisines sur le fondement de la loi du 20 avril 1932 (2012 :0). V., les rapports annuels du Tribunal des conflits : <http://www.tribunal-conflits.fr/decisions-rapports-annuels.html>.

(4) Sur la nature juridictionnelle du Tribunal des conflits, v., G. Bigot, *Les Enjeux constitutionnels de la présidence du Tribunal des conflits, Mélanges François Burdeau*, Litec, 2008, p. 45 ; sur la nature, administrative ou judiciaire, de la juridiction des conflits, v., G. Bachelier, « » Le Tribunal des conflits : juge administratif ou juge judiciaire ? », in A. Van Lang (dir), *Le dualisme juridictionnel, limites et mérites*, Dalloz, 2007, p. 67.

(5) Lettre de mission adressée par M^{me} Taubira à M. J.-L. Gallet, en date du 3 juin 2003, laquelle figure dans le Rapport *Gallet* remis en oct. 2013, reproduit sur le site du ministère de la justice et sur celui du Tribunal des conflits http://www.tribunal-conflits.fr/documents/Actualites/10-2013-Rapp_ref_trib_conflits.pdf.

Ce rapport est simplement désigné ci-après « Rapport *Gallet* ».

(6) JO du 17 févr. 2015, p. 2961 et JO du 1^{er} mars 2015, p. 4005.

(7) R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrétien, t. 1, 15^e éd. 2001, p. 990.

(8) P. Gonod et L. Cadiet (dir.), *Le Tribunal des conflits, bilan et perspectives*, Dalloz, 2009.

(9) Par ex., P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, 9^e ed., 2014, n° 29 ou n° 816 s.

(10) *Droit administratif général*, Montchrétien, t. 1, 15^e éd. 2001, p. 990.

(11) L. Cadiet, « Conclusion », in P. Gonod et L. Cadiet, *op. cit.*, p. 117.

(12) P. Gonod et L. Cadiet, *op. cit.*

(13) D. Labetoulle et J.-H. Stahl, « Pour un Tribunal des conflits sans garde des Sceaux », RFDA 2012. 1173 ; AJDA 2013. 21.

(14) J. Arrighi de Casanova, J.-M. Béraud, E. Baraduc-Bénadent, L. Cadiet, P. Gonod, J.-H. Stahl, F. Terrier, C. Waquet.

(15) 19 juin, 4 et 12 juill., 4 et 19 sept.

(16) J.-M. Delarue, *Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale, Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 224 ; P. Gonod, « L'administration et l'élaboration des normes », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 1, p. 529.

(17) Y. Gaudemet, « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », in R. Drago, *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 157.

(18) Texte de la commission n° 289 (2013-2014) Sénat, déposé le 15 janv. 2014, art. 7 :

« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour :

1° 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 ;

2° Étendre les attributions du Tribunal des conflits afin de mieux résoudre, dans le souci d'une bonne administration de la justice, les difficultés pouvant résulter de la dualité des ordres de juridiction et, en particulier, étendre la compétence du Tribunal aux demandes d'indemnisation pour durée excessive de jugement des procédures s'étant déroulées devant les deux ordres de juridiction ;

3° Régler selon une procédure simplifiée des affaires dont la solution s'impose ;

4° 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 ».

(19) Séances des 15 et 16 avr.

(20) La substitution de la dénomination de « rapporteur public » à celle de « commissaire du gouvernement » est une disposition introduite à l'initiative de C. Untermaier.

(21) Modification introduite à l'initiative de C. Capdevielle, rapporteur de la Commission.

(22) V., art. 19 du décret du 27 févr. 2015.

(23) Devenu art. 13 de la loi.

(24) Rapports : Sénat n° 288, T. Mohamed Soilohi ; Ass. nat., n° 1808 C. Capdevielle.

(25) Ou modifiant la date d'entrée en vigueur d'un article.

(26) Ne serait-ce qu'en ce que le Tribunal des conflits est né du Conseil d'État, et que cette origine explique les dissymétries persistantes de la facture de l'institution ou encore l'inégalité des procédures des champs de compétences des deux ordres ; v. notamment, F. Gazier, « Réflexions sur symétries et les dissymétries de Tribunal des conflits », RFDA 1990. 745.

(27) Cons. const., 12 févr. 2015, n° 2015-710 DC, (conforme), JO du 17 févr. 2015, p. 2961, AJDA 2015. 312.

(28) Sur les plus récentes tentatives de remises en cause du dualisme juridictionnel, dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008 : RFDA 2008. 861, l'amendement *Warsmann* et l'analyse de P. Delvolvé.

(29) Par ex., D. Rousseau : <http://libertes.blog.lemonde.fr/2014/06/09/dominique-rousseau-pourquoi-il-faut-supprimer-le-conseil-detat-et-le-ministere-de-la-justice-par-la-meme-occasion/>

(30) Ce qui fut le cas il y a 25 ans : D. Chabanol, « Faut-il brûler le Tribunal des conflits ? », AJDA 1988. 736.

(31) De cette même veine ressort la fin de la désignation des commissaires du gouvernement près le Tribunal des conflits- qui prennent désormais l'appellation de « rapporteur public » - par le chef de l'État, puisqu'ils sont désignés dans les mêmes conditions que les membres du Tribunal (v. art. 4 de la loi).

(32) Cons. const., 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, JO du 22 déc., AJDA 2000. 31, note J.-E. Schoettl ; D. 2000. 425, obs. D. Ribes ; Dr. soc. 2002. 379, étude E. Marie ; RTD civ. 2000. 186, obs. N. Molfessis.

(33) Rapport *Gallet* p. 3.

(34) « III. - Sont abrogés :

- l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ;

- l'ordonnance du 12 mars 1831 modifiant celle du 2 février 1831 sur la publicité des séances du Conseil d'État et le mode de décision des affaires contentieuses et des conflits ;

- la loi du 4 février 1850 portant sur l'organisation du Tribunal des conflits ;

- le titre IV de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État, à l'exception de son article 25 qui est abrogé à compter du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ;

- la loi du 20 avril 1932 ouvrant un recours devant le Tribunal des conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice ».

(35) L'art. 13 de la loi n° 2015-177 du 16 févr. 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (titre III portant dispositions relatives au Tribunal des conflits) établit une nouvelle rédaction des art. 1^{er} à 16 de la loi du 24 mai 1872 dont l'intitulé « portant réorganisation du Conseil d'État » devient « relative au Tribunal des conflits ».

(36) Rapport *Gallet*, p. 8.

(37) Cette dernière expression devant être comprise, selon le Conseil constitutionnel (n° 99-421 DC du 16 déc.1999, préc.), comme permettant uniquement de « remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre les dispositions soumises à codification ».

(38) V. notamment, les art. 7, 8, 9 et 11 de la loi et le chapitre 1 du décret.

(39) Art. 18 à 42 : chapitres consacré au conflit positif (II), à la prévention de conflit (III), au conflit négatif (IV), au recours en cas de contrariété de décisions au fond (chapitre V).

(40) Art. 1 à 17.

(41) Art. 6 et 14.

(42) Rapport *Gallet* p. 8.

(43) S. Amrani-Mekki, « La procédure de jugement devant le Tribunal des conflits », in P. Gonod et L. Cadiet, *op. cit.*, p. 73.

(44) Ainsi que dans l'exercice des fonctions de rapporteur public, v. art. 4.

(45) F. Melleray, « La présidence du Tribunal des conflits », in P. Gonod et L. Cadiet, *op. cit.*, p. 38.

(46) *Ibid.*

(47) V. par ex., les propositions énoncées par les participants à la table ronde animée par L. Richer, dans P. Gonod et L. Cadiet, *op. cit.*, p. 42, et D. Labetoulle et J.-H. Stahl, « Pour un Tribunal des conflits sans garde des Sceaux », *loc. cit.*

(48) V. art. 15 et 16 du décret.

(49) V., *infra*.

(50) V. les art. 13, 14 et 15 de la loi et les chapitres II à V du décret.

(51) T. confl., 16 juin 2014, n° 3941, *SCI Lou*, Lebon ; AJDA 2014. 1296 .

(52) « Art. 12. - Le Tribunal des conflits règle la difficulté de compétence entre les deux ordres de juridiction, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État :

« 1°) Lorsque le représentant de l'État dans le département ou la collectivité a élevé le conflit dans le cas prévu à l'article 13 ;

« 2°) lorsque les juridictions de l'un et l'autre ordre se sont respectivement déclarées incompétentes pour connaître d'un litige ayant le même objet ;

« 3°) lorsqu'une juridiction de l'un ou l'autre ordre lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige ».

(53) V., rapport *Gallet*, projet de décret chapitre 6, art. 42.

(54) V., l'art. R. 611-23 CJA et l'art. 126-15 C. pr. civ.

(55) V., l'art. R. 811-1 CJA et l'art. 126-15 C. pr. civ.

(56) B. Stirn, Intervention à la table ronde, P. Gonod et L. Cadet, *op. cit.*, p. 42.

(57) L. Cadet, *loc. cit.*

(58) Outre les articles précités, v. encore, par ex., les dispositions réglementaires relatives au secrétariat des séances (art. 2 du décret).