

GROUPE DE TRAVAIL
REFORME DU TRIBUNAL DES CONFLITS

RAPPORT



Septembre 2013

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
I. - L'ORGANISATION DU TRIBUNAL	4
I - 1. COMPOSITION	4
I - 2. PRESIDENCE.....	6
I - 3. RESOLUTION DES CAS DE PARTAGE	6
II. - L'ACTUALISATION DES DISPOSITIONS REGISSANT LE TRIBUNAL.....	8
II - 1. UNE REECRITURE DU CORPS DES REGLES RELATIVES AU TRIBUNAL DES CONFLITS.....	8
II - 2. LA SAISINE DU TRIBUNAL	9
II - 3. L'AMELIORATION DU TRAITEMENT DES QUESTIONS PREJUDICIELLES.....	11
III. - L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAL.....	12
III - 1. L'INDEMNISATION DE LA DUREE EXCESSIVE DE CERTAINES PROCEDURES	12
III - 2. LA QUESTION DU TRAITEMENT DES DIVERGENCES DE JURISPRUDENCES.....	12
IV. - LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET D'ABROGATION.....	13
CONCLUSION.....	13
ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION	15
ANNEXE 2 COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	17
ANNEXE 3 TEXTES PROPOSES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL.....	18
ANNEXE 4 TEXTES REGISSANT ACTUELLEMENT LE TRIBUNAL DES CONFLITS	28
ANNEXE 5 RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE DU TRIBUNAL DES CONFLITS.....	42

INTRODUCTION

L'origine et la mission du Tribunal des conflits ont leur ancrage dans l'histoire. Né une première fois en 1848 mais de façon éphémère, il renaît durablement en 1872 dans la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat et remettant en vigueur la loi du 4 février 1850 sur l'organisation de la juridiction. Sa raison d'être réside dans la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor An III qui posent le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et, partant, inscrivent la dualité juridictionnelle dans notre ordonnancement juridique.

Ces fondements historiques se traduisent dans les textes qui le régissent et qui, comme le relève la lettre de mission de la garde des sceaux, remontent pour la plupart au XIX^{ème} siècle et sont même parfois antérieurs à son institution. Certes, des textes plus récents, tels la loi du 20 avril 1932 et le décret du 25 juillet 1960, sont venus modifier, le premier, ses attributions pour lui donner compétence pour trancher le litige au fond en cas de contrariété de décisions conduisant à un déni de justice, le second, certaines dispositions de procédure, notamment les modalités de sa saisine en organisant la prévention d'un conflit négatif et en offrant la possibilité d'une saisine par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation en cas de difficulté sérieuse de compétence.

En réalité, pour l'essentiel, les textes qui régissent l'organisation et le fonctionnement du Tribunal des conflits depuis son origine ainsi que le déroulement de la procédure n'ont connu aucune évolution ni adaptation alors que, dans le même temps, la justice administrative et la justice judiciaire ont fait l'objet de réformes importantes sous l'influence de nouvelles conceptions des relations entre les justiciables et les tribunaux, d'une part, et de la prise en compte des exigences constitutionnelles et européennes contemporaines, d'autre part. L'institution du nouveau code de procédure civile comme celle du code de justice administrative, pas plus que la refonte du code de l'organisation judiciaire n'ont conduit à intégrer dans ces codes les dispositions relatives au Tribunal des conflits, par nature extérieur aux juridictions civiles et administratives.

Il en résulte que les dispositions en vigueur, demeurées hors de toute codification, sont difficiles d'accès pour les justiciables et leurs conseils et que 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. Au-delà, certaines situations rencontrées en pratique ont conduit les membres du groupe de travail à estimer opportune une extension de la compétence d'attribution du Tribunal des conflits.

Aussi, le présent rapport se propose de traiter, conformément aux indications de la lettre de mission, successivement (I) de l'organisation du Tribunal, (II) de l'actualisation des dispositions de procédure et (III) de l'extension de ses attributions.

I. – L'ORGANISATION DU TRIBUNAL

L'article 25 de la loi du 24 mai 1872 prévoit que le Tribunal des conflits est composé du garde des sceaux, qui le préside, de trois conseillers d'Etat en service ordinaire, de trois conseillers à la Cour de cassation, de deux membres élus par les précédents ainsi que de deux suppléants. L'article 1^{er} de la loi du 4 février 1850 dispose que « le Tribunal des conflits est présidé par le ministre de la justice ».

La nécessité d'adapter la juridiction aux exigences constitutionnelles et conventionnelles actuelles a conduit le groupe de travail à proposer de modifier les règles relatives à sa composition, à sa présidence et, partant, au mode de résolution des cas de partage.

I – 1. Composition

a) La formation de jugement

Vestige de la justice retenue et d'une époque où il s'agissait essentiellement de protéger l'administration contre les empiètements du juge judiciaire, vieille rémanence de la dépendance initiale de la justice administrative à l'égard de l'autorité publique, la présence du garde des sceaux comme membre permanent et président du Tribunal des conflits révèle, même si elle est théorique, une confusion des pouvoirs et une ingérence de l'exécutif dans l'activité juridictionnelle.

Certes, dans la pratique institutionnelle actuelle, le garde des sceaux ne participe aux délibérations de la juridiction que pour permettre de départager les membres du Tribunal lorsqu'une majorité n'a pu se dégager en faveur d'une solution. Mais cette disposition n'en est pas moins contraire aux exigences constitutionnelles et conventionnelles d'indépendance et d'impartialité des juridictions, qui s'opposent à ce qu'un membre du Gouvernement puisse participer aux délibérations d'une juridiction. A cet égard, elle ne peut apparaître que comme une anomalie, héritée du passé, qui ne peut être maintenue.

Au surplus, 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.

Le groupe de travail a considéré qu'il convenait de mettre un terme à cette situation.

Corrélativement, il lui est apparu indispensable de maintenir la caractéristique fondamentale du Tribunal des conflits qui est d'être une juridiction paritaire, composée en nombre égal de membres issus du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Outre sa parfaite adéquation à la mission principale de répartition des contentieux entre les deux ordres de juridiction, cette parité, conséquence logique du dualisme juridictionnel, est un gage d'équilibre et d'utiles échanges entre juges administratifs et judiciaires dans un

souci commun de dialogue et de cohérence. Il est donc apparu nécessaire de la maintenir, tout en l'énonçant plus clairement dans les textes.

Dans cette perspective, il s'est révélé opportun de modifier la disposition prévoyant l'élection des deux membres destinés à compléter la formation ordinaire du Tribunal par le collège des six membres initiaux. En effet, cette disposition, ci-dessus rappelée, laisse entendre que toute personne pourrait être ainsi élue, sans pour autant appartenir à l'un ou l'autre ordre juridictionnel. Or, il convient de conserver au Tribunal des conflits sa nature de juridiction composée de juges professionnels, compte tenu de la technicité du contentieux qui lui est soumis. C'est pourquoi il est proposé de mentionner dans la loi que la formation ordinaire du Tribunal comprendra quatre conseillers d'Etat en service ordinaire et quatre conseillers à la Cour de cassation, précision étant apportée pour ces derniers qu'il s'agit de conseillers hors hiérarchie élus par l'assemblée générale des magistrats de même grade. Aussi bien, cette orientation, qui réalise l'unification du mode de désignation de tous les membres, ne fait que prendre acte d'une pratique constante consistant à coopter l'un et l'autre des deux membres proposés respectivement par les deux juridictions suprêmes.

Il a paru également inutile de maintenir l'élection des suppléants par le collège des membres initiaux du Tribunal et préférable de consacrer la pratique constante du choix des suppléants par les membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Chaque suppléant sera donc directement élu par la juridiction suprême à laquelle il appartient, dans les mêmes conditions que les membres titulaires, étant toutefois précisé qu'il pourra être, selon le cas, soit maître des requêtes, soit conseiller référendaire.

La durée du mandat des membres, titulaires ou suppléants, actuellement de trois ans, est maintenue mais le nombre de réélections paraît devoir être limité à deux pour assurer un renouvellement de la composition du Tribunal.

b) Les commissaires du gouvernement

Il est proposé que les fonctions de commissaires du gouvernement soient assurées par deux rapporteurs publics du Conseil d'Etat et par deux magistrats hors hiérarchie du parquet général de la Cour de cassation, non plus officiellement désignés par le Président de la République, comme actuellement, mais élus respectivement par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et par l'assemblée générale des magistrats hors hiérarchie du parquet général de la Cour de cassation. Il est prévu que la durée de leur mandat soit identique à celle des magistrats composant la formation ordinaire de jugement.

Leur appartenance aux deux juridictions suprêmes a conduit le groupe de travail à conserver leur dénomination actuelle de « commissaires du gouvernement ». Outre qu'aucun motif déterminant ne lui a paru en justifier la remise en cause, il lui a semblé que le maintien de cette dénomination aurait le mérite de souligner l'autonomie du Tribunal des conflits en ce qu'elle ne retient ni l'appellation de rapporteur public en usage désormais au Conseil d'Etat, ni celle d'avocat général utilisée pour la Cour de cassation. Mais, afin de lever toute ambiguïté que pourrait susciter cette terminologie, le

groupe de travail estime nécessaire de rappeler quelle est leur mission en précisant qu'ils exposent leur opinion en toute indépendance.

I - 2. Présidence

La suppression de la participation du ministre de la justice aux délibérations du Tribunal des conflits impose de régler la question de la présidence de la juridiction.

En pratique, la présidence effective du Tribunal des conflits est assurée par le vice-président, élu en leur sein par les membres du Tribunal. Il est proposé de faire de ce vice-président le président en titre du Tribunal, en consacrant la règle, actuellement mise en œuvre, selon laquelle la présidence est assurée alternativement par un membre du Conseil d'Etat et par un membre de la Cour de cassation, élu par les membres titulaires du Tribunal, parmi eux, pour trois ans.

Le groupe de travail a, en outre, jugé nécessaire d'introduire dans les textes des dispositions prévoyant, d'une part, l'empêchement provisoire du président, le Tribunal étant alors présidé par le membre le plus ancien appartenant au même ordre de juridiction, et, d'autre part, la cessation anticipée de ses fonctions, le Tribunal, alors complété par un nouveau membre élu par l'assemblée générale compétente de la juridiction dont émanait le président empêché, choisissant un nouveau président parmi les membres du même ordre, pour la durée du mandat restant à courir.

I - 3. Résolution des cas de partage

Le retrait du ministre de la justice ramène à huit membres la composition de la formation de jugement et impose en conséquence de prévoir comment résoudre les éventuels cas de partage entre les membres de la juridiction.

Il convient de souligner combien est exceptionnelle une telle situation de partage. Ainsi, en cent-quarante ans, seulement onze décisions, la dernière le 12 mai 1997, ont été rendues sous la présidence du ministre de la justice en raison du partage égal des opinions entre les membres.

Il a paru d'abord important de prévoir une seconde délibération de la formation ordinaire. En effet, la prolongation du délibéré peut, en donnant le temps d'une réflexion sereine, permettre une évolution des positions.

Toutefois, pour le cas où un partage égal subsisterait, plusieurs solutions ont été envisagées pour résoudre la difficulté :

- soit l'adjonction d'un neuvième membre : il s'agirait d'un membre permanent supplémentaire ou d'un membre *ad hoc* choisi pour l'affaire considérée, l'un ou l'autre coopté par les membres titulaires parmi des personnalités qualifiées. Dans l'un et l'autre cas, se pose la délicate question de la détermination de ce « neuvième membre » qui, nécessairement, n'appartiendrait ni à l'ordre administratif ni à l'ordre judiciaire. Si les possibilités ne manquent pas d'opérer un tel choix au sein d'institutions, d'organismes ou de professions juridiques, aucune n'apparaît exempte d'interrogations ou de spéculations. Surtout, la

participation d'un tiers en qualité de membre « départiteur permanent » ou « départiteur ponctuel » lui conférerait *de facto* une importance déterminante dans le délibéré, sans que sa légitimité pour ce faire soit incontestable, de sorte que la décision, susceptible d'apparaître comme la sienne, s'en trouverait fragilisée ;

- soit le choix, par les membres titulaires, dès leur prise de fonctions et pour la durée de leur mandat, de trois personnalités particulièrement qualifiées en matière juridique, n'appartenant ni à l'ordre administratif ni à l'ordre judiciaire, qui seraient appelées à compléter le Tribunal pour statuer sur la question de compétence soulevée dans une affaire en cas de partage des voix. Cette solution soulève les mêmes objections quant à la détermination de ces membres de circonstance, à quoi s'ajouterait le manque d'expérience de la pratique d'un délibéré collégial ;
- soit le recours à l'imparité par le tirage au sort, à l'occasion de la situation de partage égal des voix dans une affaire donnée, de trois membres parmi quatre magistrats élus, comme les membres titulaires et pour la durée du mandat de ceux-ci, à raison de deux par le Conseil d'Etat et deux par la Cour de cassation. Outre que l'imparité n'est pas un principe général de procédure, cette solution présente le handicap de donner l'impression de livrer au hasard le choix d'une décision ;
- soit la voix prépondérante du président : cette solution, contraire au caractère paritaire de la juridiction, comporte le risque d'amoinrir la richesse des échanges entre les membres et de générer un malaise durable à la suite d'une décision convertie en acte d'autorité.

En définitive, ces solutions ont été écartées par le groupe de travail. Outre les objections qu'elles suscitaient, plusieurs considérations l'ont déterminé à préconiser une autre solution :

- en premier lieu, le Tribunal des conflits est une juridiction qui participe du dualisme juridictionnel. La logique institutionnelle veut qu'il soit exclusivement composé de membres des cours suprêmes des deux ordres entre lesquels il s'agit d'orienter les affaires qui lui sont soumises ;
- en deuxième lieu, la technicité de la matière justifie la participation de praticiens du droit privé et du droit public, dotés de l'expérience du délibéré en collégialité ;
- en troisième lieu, comme cela a déjà été souligné, l'organisation du Tribunal est fondée sur le principe essentiel de la parité entre les membres issus des deux juridictions suprêmes, l'imparité de circonstance venant nécessairement en altérer le fonctionnement habituel.

Aussi, les membres du groupe de travail se sont accordés pour préconiser la réunion d'une formation élargie mais toujours paritaire, dans le cas où, après une seconde délibération, les membres de la formation ordinaire du Tribunal n'ont pu se

départager. Cette formation serait composée, outre les membres titulaires de la formation ordinaire, de deux conseillers d'Etat en service ordinaire et deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus dans les mêmes conditions, lors de l'élection des membres de ladite formation ordinaire. Cette formation élargie, comportant donc douze membres, ne pourrait siéger que si tous les membres sont présents ou suppléés.

La réunion de cette formation élargie impliquerait évidemment la réouverture des débats et, par conséquent, le déroulement d'une nouvelle audience donnant lieu à une nouvelle étude par le rapporteur, à l'intervention des conseils des parties et à de nouvelles conclusions du commissaire du gouvernement.

Il n'a pas échappé au groupe de travail qu'il peut être objecté à cette proposition que, la parité de la formation de jugement étant maintenue, une situation de partage pourrait perdurer. Toutefois, cette objection ne lui est pas apparue dirimante.

En effet, d'une part, la composition de la formation de jugement ne sera pas la même : elle est élargie dans une proportion égale à la moitié de l'effectif de la première formation de jugement, ce qui traduit un renouvellement substantiel du Tribunal propre à dépasser la situation de partage initiale. D'autre part, les débats auront lieu au terme d'une nouvelle réflexion : le rapport du rapporteur et les conclusions du commissaire du gouvernement se trouveront nécessairement enrichis par la teneur des échanges antérieurs et, notamment, des deux délibérations précédentes de la formation ordinaire. L'intervention des avocats aux conseils, alertés par la réouverture des débats, pourra être plus incisive. Enfin, l'interdiction du déni de justice imposera à la formation paritaire d'adopter une solution.

Dans ces conditions, la réflexion plus approfondie d'un nombre accru de juges et la pleine conscience qu'une impossibilité de juger est contraire à leur éthique professionnelle, sont manifestement de nature à éviter la réitération d'une situation de blocage.

II. – L'ACTUALISATION DES DISPOSITIONS REGISSANT LE TRIBUNAL

II – 1. Une réécriture du corps des règles relatives au Tribunal des conflits

Le groupe de travail a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'envisager une codification de l'ensemble des règles régissant le Tribunal des conflits. Outre qu'il serait peu sérieux d'imaginer un code dédié exclusivement à cette juridiction, ces règles trouveraient difficilement leur place dans les codes actuels, qu'il s'agisse du code de justice administrative ou des codes de procédure civile et d'organisation judiciaire. Pour autant, une refonte se révèle néanmoins nécessaire. L'ensemble des dispositions seront donc contenues, selon leur nature, dans une loi et un décret autonomes. Cependant, afin d'en faciliter l'accès, il paraît souhaitable d'insérer à la fois dans le code de justice administrative et dans le code de l'organisation judiciaire une disposition mentionnant et renvoyant à la loi et au décret relatifs au Tribunal des conflits.

D'une manière générale, il convient de supprimer tous les textes devenus obsolètes. Il en est ainsi de ceux qui prévoient l'intervention du ministre de la justice,

telles les dispositions le désignant comme membre et président du Tribunal, lui permettant de proroger le délai pour statuer sur une élévation de conflit (article 15 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828), le rendant destinataire des pièces du conflit (article 14 de la même ordonnance ; article 6 de l'ordonnance des 12-21 mars 1831) ou organisant la revendication par lui d'une affaire portée devant la section du contentieux du Conseil d'Etat qu'il estime ne pas appartenir au contentieux administratif (article 26 de la loi du 24 mai 1872 et articles 28 et suivants du décret du 26 octobre 1849).

Par ailleurs, la restructuration proposée tend à réaliser une présentation qui assure l'accessibilité de l'ensemble des dispositions relatives au Tribunal des conflits et qui rende compte de la distinction entre celles qui sont de nature législative et celles qui relèvent du domaine réglementaire.

Conformément à la jurisprudence dégagée en la matière pour l'application des articles 34 et 37 de la Constitution et mise en œuvre dans la période récente pour la codification des textes relatifs au contentieux administratif et à l'organisation judiciaire, la plupart des dispositions que le groupe de travail propose de retenir sont de niveau réglementaire. Des dispositions législatives sont cependant nécessaires pour déterminer les règles constitutives essentielles de la catégorie de juridiction que constitue le Tribunal des conflits et pour énoncer celles des règles de procédure qui relèvent de la notion de garanties fondamentales.

C'est pourquoi la partie législative comprend essentiellement les règles relatives à la composition du Tribunal, en sa formation ordinaire et en sa formation élargie, à la désignation de ses membres et à ses attributions ainsi qu'au domaine de l'élévation de conflit. La refonte des dispositions est aussi l'occasion d'appliquer au Tribunal des conflits les principes en vigueur devant toutes les juridictions, relatifs à la publicité des débats et du prononcé de la décision, au caractère contradictoire de l'instruction, au secret du délibéré, à la motivation et à la forme de l'arrêt.

Par ailleurs, il est prévu de donner la possibilité au président du Tribunal de statuer par ordonnance lorsque la question posée devant lui emporte une solution évidente. Il est en effet inopportun de réunir le Tribunal dans sa formation ordinaire lorsqu'une jurisprudence établie désigne d'ores et déjà l'ordre de juridiction compétent.

La partie réglementaire présente les dispositions générales relatives à la procédure et aux différentes phases de l'instance devant le Tribunal des conflits ainsi que les dispositions particulières relatives aux diverses modalités de saisine du Tribunal. De plus, il est proposé de consacrer la jurisprudence actuelle qui permet l'intervention, à titre accessoire, d'une personne y ayant intérêt et qui admet la compétence du Tribunal pour interpréter ses décisions ou rectifier les erreurs matérielles qu'elles peuvent comporter. Sont également maintenues les dispositions interdisant l'opposition ou la tierce opposition.

II - 2. La saisine du Tribunal

a) Le conflit positif

Il est proposé de moderniser les textes anciens relatifs à la procédure de conflit positif en énonçant, de manière plus concise et plus précise qu'auparavant mais sans modifier l'état du droit tel qu'il résulte de la jurisprudence, que le conflit d'attribution ne peut être élevé en matière pénale mais qu'il peut l'être en toute autre matière, sauf sur l'action civile dans les cas prévus à l'article 136 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, il n'a pas paru utile d'apporter de substantielles modifications aux autres dispositions relatives à l'élévation du conflit par l'autorité préfectorale, sauf à indiquer, sous une rédaction plus appropriée, que le conflit ne peut plus être élevé lorsqu'il a été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée, c'est-à-dire lorsque la décision ne peut plus faire l'objet des voies de recours ordinaires.

b) Le conflit négatif

En l'état des textes, deux situations sont prévues :

- la saisine par les parties dans le cas de la survenance effective d'un conflit négatif : le Tribunal peut être saisi par les parties lorsque les juridictions des deux ordres se sont déclarées incompétentes pour connaître du litige par des décisions devenues irrévocables. Aucune modification de cette modalité de saisine, au demeurant très exceptionnelle, n'est apparue nécessaire ;
- la saisine en prévention d'un tel conflit par toute juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire qui s'estime incompétente pour connaître d'un litige pour lequel une juridiction de l'autre ordre, antérieurement saisie, a déjà décliné sa compétence par une décision qui n'est plus susceptible de recours. Cette hypothèse, la plus fréquente en pratique, correspond à la mise en œuvre de l'obligation qui pèse sur la juridiction saisie en second aux fins de prévention d'un conflit négatif de compétence.

Ces modalités de saisine n'appellent aucune modification des dispositions qui les régissent. Cependant, la saisine en prévention d'un conflit négatif, quoique très utile, présente le désavantage de ne pouvoir être mise en œuvre qu'en cas de saisine de l'autre ordre de juridiction, éventuellement après l'exercice et l'épuisement des voies de recours dans l'ordre de juridiction initialement saisi, ce qui constitue un facteur d'allongement des procédures.

C'est pourquoi 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. En effet, actuellement, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont la faculté de saisir le Tribunal lorsqu'il leur apparaît qu'une question sérieuse de compétence se pose dans un litige qui leur est soumis. Il s'agit de prévenir un conflit par un mécanisme de renvoi laissant au Tribunal des conflits le soin de décider de l'ordre de juridiction compétent. Cette faculté est assez fréquemment usitée et se révèle très pertinente dans un contexte de complexification et d'imbrication du droit privé et du droit public. Il est donc apparu opportun, non seulement de ne pas apporter de modifications à ce dispositif mais encore d'en étendre la mise en œuvre devant toutes les juridictions du fond. Il s'agit ainsi de favoriser très en amont la

prévention d'un conflit et, partant, d'éviter tout retard dans le traitement du fond d'un litige. La juridiction, de l'un ou l'autre ordre, saisie d'un litige dans lequel une question de compétence sera soulevée, appréciera le caractère sérieux de la difficulté et, si elle l'estime nécessaire, en saisira le Tribunal des conflits par une décision insusceptible de recours. Le Tribunal devra alors statuer dans le délai de trois mois afin de permettre le déroulement de la procédure devant la juridiction effectivement compétente. Cette nouvelle possibilité n'est pas assimilable à une demande d'avis puisque cette décision, comme toutes celles du Tribunal des conflits, s'impose aux juridictions.

Le groupe de travail n'a pas méconnu le risque d'un accroissement important de la charge de travail susceptible d'en résulter pour le Tribunal des conflits, difficilement compatible avec les moyens dont il dispose. Pour autant, il ne lui a pas paru indispensable de prévoir un filtrage par la juridiction suprême dans l'ordre auquel appartient la juridiction saisie du litige, dans la mesure où l'organisation d'un recours générerait des délais en contrariété avec l'objectif de célérité de la disposition proposée. Au demeurant, la possibilité, ci-dessus évoquée, donnée au président du Tribunal des conflits de statuer par ordonnance lorsque la solution s'impose à l'évidence est de nature à contribuer efficacement à la maîtrise des flux.

c) Le recours en cas de contrariété de décisions au fond

Ce cas de saisine, assez rare en pratique, ne justifie pas de modifications des textes actuels. Tout au plus, il est proposé de mentionner expressément la possibilité de recourir à des mesures d'instruction, dont l'exécution et le contrôle seront évidemment effectués dans les conditions prévues aussi bien par le code de procédure civile que par le code de justice administrative.

II - 3. L'amélioration du traitement des questions préjudicielles

Le groupe de travail propose d'améliorer les modalités actuelles des questions préjudicielles, même si ce point n'entre pas, à proprement parler, dans le cadre d'une réforme du Tribunal des conflits. En effet, actuellement, lorsqu'à l'occasion d'un litige, la juridiction compétente saisie au principal doit poser une question préjudicielle dont dépend la solution du litige à une juridiction de l'autre ordre, il incombe à la partie la plus diligente d'en saisir cette dernière. Le choix procédural des parties peut conduire à des délais peu compatibles avec une bonne administration de la justice. L'allongement de la durée des procédures risque en outre de s'en trouver aggravé si le jugement rendu sur la question préjudicielle fait l'objet d'un appel, avant que l'affaire soit éventuellement soumise en cassation à la juridiction suprême compétente.

Aussi le groupe de travail propose-t-il d'apporter deux modifications au mécanisme des questions préjudicielles. Il lui apparaît, d'abord, que, dans une telle situation, la juridiction saisie au principal devrait pouvoir transmettre directement la question préjudicielle à la juridiction de l'autre ordre territorialement compétente. Il lui semble ensuite que, pour éviter un allongement excessif des procédures, il est nécessaire que la juridiction ainsi saisie statue en dernier ressort. La décision sur la question préjudicielle pourra donc seulement faire l'objet d'un pourvoi en cassation sur lequel la juridiction suprême compétente devra statuer dans les meilleurs délais.

III. – L’EXTENSION DES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAL

III – 1. L’indemnisation de la durée excessive de certaines procédures

La pratique a révélé la difficulté de déterminer, en l’absence de texte, l’ordre de juridiction compétent pour connaître de l’action en indemnisation introduite contre l’Etat par des justiciables qui estiment excessive la durée des procédures qu’ils avaient diligentées devant les deux ordres de juridiction.

Cela peut correspondre soit à l’hypothèse dans laquelle une difficulté de compétence les avait amenés à saisir successivement les juridictions des deux ordres, éventuellement avant désignation par le Tribunal des conflits de l’ordre de juridiction compétent, soit à la nécessité de porter le litige les opposant à la fois à une personne de droit public et à une personne de droit privé respectivement devant la juridiction administrative et devant la juridiction judiciaire. Les solutions dégagées par la jurisprudence ont abouti à désigner, dans le premier cas, l’ordre de juridiction compétent pour connaître du fond de l’affaire, et, dans le second, l’ordre de juridiction ayant statué en dernier lieu. Ces solutions purement prétoriennes créent une disparité de situations dans la mesure où les règles régissant les actions en responsabilité de l’Etat dans de telles hypothèses ne sont pas les mêmes devant les deux ordres de juridictions. En effet, si l’action en indemnisation doit, en fonction des critères ainsi dégagés par la jurisprudence, 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’Etat.

Le groupe de travail a donc estimé tout à fait opportun et dans la ligne de ses attributions que le Tribunal des conflits, déjà compétent en vertu de la loi de 1932 pour statuer au fond dans certains cas de déni de justice, se voie, en outre, attribuer compétence 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.

III – 2. La question du traitement des divergences de jurisprudences

Les divergences de jurisprudences entre les deux ordres de juridictions appliquant les mêmes textes, même s’il convient d’en relativiser l’ampleur, peuvent susciter l’incompréhension des justiciables.

Le groupe de travail a donc examiné l’éventualité de la compétence du Tribunal des conflits, parfois évoquée et souhaitée, pour fixer, le cas échéant dans une formation élargie et solennelle et sur la saisine facultative de l’une des deux juridictions suprêmes, la solution appropriée qu’appelle le constat d’une divergence persistante entre les jurisprudences établies des deux ordres de juridiction, portant sur l’application d’une même règle de droit et aboutissant à conférer aux justiciables des droits différents dans des litiges ayant le même objet.

En définitive, il a été estimé préférable d'écartier cette orientation, au nom d'un réalisme institutionnel qui a pris la mesure de la difficulté de sa mise en œuvre en pratique. De plus, « le dialogue des juges », qui a parfois pris la forme de réunions périodiques sur des thèmes précis entre magistrats du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, conduit incontestablement à des convergences que pourrait favoriser l'instauration de commissions *ad hoc*.

IV. – LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET D'ABROGATION

Les propositions de textes comportent les dispositions d'abrogation qu'elles entraînent.

Des dispositions transitoires sont proposées pour la mise en œuvre du nouveau texte relatif à la formation élargie du Tribunal des conflits, consistant essentiellement à organiser l'élection des membres destinés à compléter la formation ordinaire en cas de persistance du partage des opinions après une seconde délibération.

En outre, si les dispositions de procédure sont d'application immédiate, il a paru néanmoins nécessaire de prévoir des dispositions transitoires pour prévenir toute difficulté d'application des nouvelles modalités d'élévation du conflit. A cette fin, il est précisé que les règles nouvelles relatives au conflit positif ne s'appliqueront pas aux procédures en cours.

CONCLUSION

L'ensemble des propositions annexées au présent rapport traduit une réelle modernisation du Tribunal des conflits qui le rend conforme aux principes contemporains relatifs à l'organisation juridictionnelle dans les pays démocratiques. Elles ont, en outre, pour ambition de réaliser une présentation claire des textes régissant cette juridiction.

La jurisprudence du Tribunal des conflits, qui contribue à la délimitation des domaines respectifs du droit public et du droit privé et qui participe à la bonne administration de la justice en orientant efficacement les justiciables pour la reconnaissance de leurs droits, doit émaner d'une juridiction dont l'organisation et le fonctionnement ne sont pas exposés aux griefs d'archaïsme et d'opacité. Ces considérations conduisent à souhaiter une réforme rapide, dont le périmètre, étroitement défini, ne devrait pas susciter de difficiles débats.

ANNEXES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



Paris, le 03 JUIN 2013

LA GARDE DES SCEAUX
DIRECTION DE LA JUSTICE

Monsieur le Vice-président,

Le Premier ministre, dans son discours de politique générale, a rappelé combien les attentes des Français à l'égard de la justice sont élevées.

Je suis particulièrement attachée 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 et plus accessible.

Une justice plus légitime requiert la mise en œuvre effective vis à vis des juridictions d'une conception moderne de la séparation des pouvoirs. A cet égard et tout particulièrement, le pouvoir exécutif ne saurait interférer dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Les textes régissant le Tribunal des conflits remontent pour la plupart au XIX^{ème} siècle et n'ont donné lieu que marginalement à quelques modifications. Le Tribunal des conflits comprend à parité des conseillers d'Etat et des magistrats de la Cour de cassation, dont l'indépendance est garantie par la Constitution. Mais l'article 25 de la loi des 24-31 mai 1872 prévoit que le garde des sceaux en est le président.

Cette situation anachronique n'apparaît pas compatible avec les exigences modernes de l'Etat de droit qui prévalent aujourd'hui en France et en Europe.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous confier la présidence d'un groupe de travail chargé de la réforme du Tribunal des conflits.

Il sera composé de personnalités choisies à raison de leur expérience acquise au sein de cette juridiction (anciens membres du Tribunal issus du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation) et de leurs compétences universitaires.

Monsieur Jean-Louis GALLET
Vice-président du Tribunal des Conflits
Conseil d'Etat
1, place du Palais Royal
75100 PARIS CEDEX 01

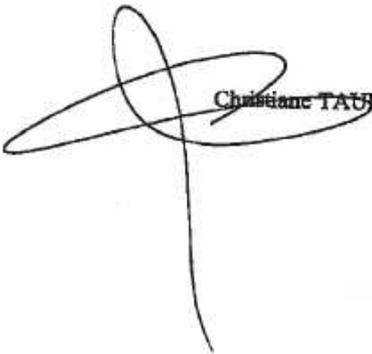
NSP/LES207

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

Il devra 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.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'adresser vos propositions à la fin du mois de septembre 2013 accompagnées, dans la mesure du possible, des projets de textes destinés à leur mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de ma considération distinguée.



Christiane TAUBIRA

ANNEXE 2

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président

Monsieur **Jean-Louis GALLET**, conseiller à la Cour de cassation, vice-président du Tribunal des conflits

Membres

Monsieur **Jacques ARRIGHI DE CASANOVA**, conseiller d'Etat, membre du Tribunal des conflits

Monsieur **Jacques-Henri STAHL**, conseiller d'Etat

Monsieur **Franck TERRIER**, président de chambre à la Cour de cassation, ancien membre du Tribunal des conflits

Monsieur **Jean-Marie BÉRAUD**, conseiller à la Cour de cassation, membre du Tribunal des conflits

Madame **Elisabeth BARADUC-BÉNABENT**, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Madame **Claire WAQUET**, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Madame **Pascale GONOD**, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Monsieur **Loïc CADIET**, professeur de droit privé à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

ANNEXE 3

TEXTES PROPOSES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

I. – DISPOSITIONS LEGISLATIVES

Article 1^{er} : Les difficultés de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglées par un Tribunal des conflits composé en nombre égal de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

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

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

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'Etat parmi les conseillers d'Etat 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.

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'Etat 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.

Article 4 : Deux membres du Conseil d'Etat, élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat 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 commissaire du gouvernement.

Ils sont élus pour trois ans et rééligibles deux fois.

Le commissaire du gouvernement 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 des dispositions 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 les conditions précisées par décret en Conseil d'Etat. Cette formation est composée, outre les membres mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, de deux conseillers d'Etat en service ordinaire et deux magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élus dans les mêmes conditions, 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 publiquement.

Article 10 : Lorsque la solution de la question soumise au Tribunal des conflits s'impose avec évidence, le président peut statuer par voie d'ordonnance dans les cas prévus par décret en Conseil d'Etat.

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 la difficulté de compétence entre les deux ordres de juridiction, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat :

1°) – lorsque le préfet a élevé le conflit dans le cas prévu à l'article 13 ;

2°) – lorsque les juridictions de l'un et l'autre ordres 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.

Article 13 : Lorsque le préfet estime que la connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle porté 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 les juridictions 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 déferés, 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.

Article 17 : Sont abrogées :

- l'ordonnance du 1er 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'Etat 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 ;
- la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat ;
- 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.

Article 18 : Les modalités de désignation prévues à l'article 2 entrent en vigueur lors du premier renouvellement des membres du Tribunal des conflits suivant la publication de la présente loi. Jusqu'à ce renouvellement, les fonctions de président sont exercées par le vice-président précédemment élu en application de l'article 25 de la loi du 24 mai 1872.

Dans les deux mois suivant la publication de la présente loi, il est procédé aux élections prévues au premier alinéa de l'article 6 pour la durée restant à courir du mandat des membres du Tribunal.

Dans le même délai et pour la même durée, il est procédé à la désignation des commissaires du gouvernement selon les modalités prévues à l'article 4.

II. – DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

Chapitre 1. Dispositions générales :

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 de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

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 concerné à présenter leurs observations dans le délai d'un mois.

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

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

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

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 et leurs conseils peuvent prendre personnellement connaissance des pièces produites au secrétariat du Tribunal des conflits.

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

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

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

Article 10 : A 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 peuvent présenter des observations orales.

Le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions.

Les avocats représentant les parties peuvent présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions du commissaire du gouvernement.

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 conclusions des parties, ainsi que le visa des pièces principales et des dispositions dont elles font application.

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

Article 13 : Les décisions sont notifiées aux parties et au ministre intéressé par le secrétaire du Tribunal.

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 dans la même formation qui procède à une nouvelle délibération dans le délai d'un mois.

Article 16 : Dans le cas prévu à l'article 6 de la loi n°... du ..., le président ordonne la réouverture des débats et renvoie l'affaire à une prochaine audience.

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.

A l'audience fixée, il est procédé comme il est dit à l'article 10.

Article 17 : Le président du Tribunal des conflits peut, par ordonnance, 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.

Il peut, après avis donné aux parties, régler les questions de compétence soumises au Tribunal dont la solution s'impose avec évidence.

Chapitre 2. 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 n°... du ..., 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 : Dans les cinq jours suivant le jugement rendu sur la compétence, le greffe adresse copie du jugement 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 les quinze jours suivant sa signature, 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 fixé à l'article précédent, 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 : A 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, 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 avait 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.

Chapitre 3. La prévention de conflit

Article 31 : 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 juridiction 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.

Article 32 : 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 33 : Si le Tribunal des conflits statuant sur renvoi 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 nonavenus, sauf la décision de renvoi elle-même, l'ensemble des jugements et actes de procédure auxquels ladite 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 nonavenu 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 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.

La juridiction saisie transmet sa décision et les mémoires ou conclusions des parties au Tribunal des conflits qui se prononce dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier à son secrétariat.

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

Chapitre 4. Le conflit négatif

Article 35 : 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.

Lorsque l'affaire intéresse directement l'Etat, la requête est présentée par le ministre dont relève l'administration concernée.

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

Chapitre 5. Le recours en cas de contrariété de décisions au fond

Article 37 : Lorsque des décisions rendues dans des litiges ayant le même objet, entre les mêmes parties, par les juridictions administratives et les juridictions judiciaires et devenues irrévocables présentent contrariété conduisant à un déni de justice, la partie qui y a intérêt peut les déférer au Tribunal des conflits.

Article 38 : Le recours devant le Tribunal des conflits doit être introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions statuant au fond est devenue irrévocable.

Article 39 : Le secrétaire du Tribunal en avise les parties concernées et les invite à présenter leurs observations dans le délai de deux mois.

Article 40 : Le Tribunal des conflits ordonne, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Article 41 : Le Tribunal des conflits juge au fond. Il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridiction.

Chapitre 6. La question préjudicielle

Article 42 : Le code de justice administrative est modifié ainsi qu'il suit :

1° A l'article R. 321-1, les mots « sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire ainsi que » sont supprimés.

2° L'article R. 432-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article R. 432-1 ne sont pas non plus applicables aux mémoires des parties sur les saisines de l'autorité judiciaire mentionnées à l'article R. 771-3 et portant sur une appréciation de légalité. »

3° Le premier alinéa de l'article R. 611-23 est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Il est également d'un mois pour les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire. »

4° L'article R. 811-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Il statue également en premier et dernier ressort sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire et sur les saisines de l'autorité judiciaire mentionnées à l'article R. 771-3. »

5° Au chapitre Ier du titre VII du livre VII, dont l'intitulé devient « Les difficultés de compétence entre juridictions administratives et judiciaires », les articles R. 771-1 et R. 771-2 de la section 1 intitulée « La saisine du Tribunal des conflits » sont remplacés par un article R. 771-1 ainsi rédigé :

« Article R. 771-1 : Les difficultés de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglées par un Tribunal des conflits régi par les dispositions de la loi n° du et du décret n° du ».

6° Au chapitre Ier du titre VII du livre VII, après la section 1, il est inséré une section 2 intitulée « La question préjudicielle » et comprenant trois articles ainsi rédigés :

« Section 2 : La question préjudicielle

« Art. R. 771-2.- Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une difficulté sérieuse et relevant de la compétence de la juridiction judiciaire, la juridiction administrative compétente en saisit le tribunal de grande instance territorialement compétent. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle.

« Art. R. 771-3.- Lorsque le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat est saisi d'une question préjudicielle en application des dispositions de l'article 49 du code de procédure civile, l'affaire est instruite est jugée comme affaire urgente.

Les délais les plus brefs sont donnés aux parties pour produire leurs observations. Ils doivent être rigoureusement observés, faute de quoi il est passé outre sans mise en demeure

« Art. R. 771-4. - Le pourvoi en cassation contre les jugements des tribunaux administratifs rendus sur saisine de l'autorité judiciaire est présenté dans les quinze jours de leur notification »

Article 43 : Le code de procédure civile est modifié ainsi qu'il suit :

1°) L'article 49 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une difficulté sérieuse et relevant de la compétence de la juridiction administrative, la juridiction judiciaire compétente en saisit, selon le cas, le Conseil d'Etat ou le tribunal administratif territorialement compétent. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle. »

2°) Au titre 1^{er} du livre II, il est inséré un sous-titre V intitulé « La procédure sur question préjudicielle de la juridiction administrative » et comprenant deux articles ainsi rédigés :

« Sous-titre V : La procédure sur question préjudicielle de la juridiction administrative

« Art. 826-2. - Lorsque le tribunal de grande instance est saisi d'une question préjudicielle en application des dispositions de l'article R. 771-2 du code de la justice administrative, le greffe convoque à l'audience, un mois au moins à l'avance et par lettre remise contre signature, les parties à l'instance engagée devant la juridiction administrative. Le greffe adresse le même jour aux mêmes personnes copie de la convocation par lettre simple.

La convocation précise que la représentation par avocat est obligatoire et qu'à défaut les parties s'exposent à ce qu'un jugement soit néanmoins rendu à leur rencontre.

Au jour fixé, l'affaire est appelée devant le président de la chambre à laquelle elle a été distribuée. Celui-ci s'assure que les parties ont été en mesure de faire valoir leurs observations sur la question préjudicielle transmise.

En cas de nécessité, il peut user des pouvoirs prévus à l'article 761.

« Art. 826-3. – Le jugement est rendu en premier et en dernier ressort. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours à compter de la notification du jugement ».

Article 44 : Le code de l'organisation judiciaire est modifié ainsi qu'il suit :

« 1° Au titre 1^{er} du livre I du code de l'organisation judiciaire il est inséré, à la suite du chapitre unique, qui devient le chapitre 1^{er} intitulé « dispositions générales » un second chapitre, intitulé « le règlement des conflits de compétence entre les ordres de juridiction », comportant un article unique ainsi rédigé :

« Article R. 111-9 : Les difficultés de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont réglées par un Tribunal des conflits régi par les dispositions de la loi n° du et du décret n° du »

« 2° L'article R. 211-4 est complété par un 15° ainsi rédigé :

« 15° questions préjudicielles transmises par la juridiction administrative en application des dispositions de l'article R. 771-2 du code de la justice administrative ».

Article 45 : Le décret du 26 octobre 1849 réglant les formes de procéder du Tribunal des conflits est abrogé.

Article 46 : Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa publication. Toutefois, les procédures de conflit positif ayant donné lieu à déclinaoire de compétence avant son entrée en vigueur demeurent régies par les dispositions de l'ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative et du décret du 26 octobre 1849 réglant les formes de procéder du Tribunal des conflits.

ANNEXE 4

TEXTES REGISSANT ACTUELLEMENT LE TRIBUNAL DES CONFLITS

ORDONNANCE DU 1ER JUIN 1828 RELATIVE AUX CONFLITS D'ATTRIBUTION ENTRE LES TRIBUNAUX ET L'AUTORITE ADMINISTRATIVE

Article 1

A l'avenir, le conflit d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle.

Article 2

Il ne pourra être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative ;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative.

Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle.

Article 3

Ne donneront pas lieu au conflit :

1° Le défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du tribunal administratif lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics seront parties ;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires.

Article 4

Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'article 8 de la présente ordonnance, il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs.

Néanmoins, le conflit pourra être élevé en cause d'appel s'il ne l'a pas été en première instance, ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'article 8 de la présente ordonnance.

Article 5

A l'avenir, le conflit d'attribution ne pourra être élevé que dans les formes et de la manière déterminées par les articles suivants.

Article 6

Lorsqu'un préfet estimera que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de grande instance est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, il pourra, alors même que l'administration ne sera pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. A cet effet, le préfet adressera au procureur de la République un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige.

Le procureur de la République fera connaître, dans tous les cas, au tribunal la demande formée par le préfet, et requerra le renvoi si la revendication lui paraît fondée.

Article 7

Après que le tribunal aura statué sur le déclinatoire, le procureur de la République adressera au préfet, par pli recommandé avec demande d'avis de réception, dans les cinq jours qui suivront le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement rendu sur la compétence. La date de l'envoi et celle de la réception, mentionnées par l'avis de la poste, seront consignées sur un registre à ce destiné.

Article 8

Si le déclinatoire est rejeté, le préfet du département pourra élever le conflit dans la quinzaine de réception pour tout délai, s'il estime qu'il y a lieu. Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait, avant expiration de ce délai, passé outre au jugement au fond.

Si le déclinatoire est admis et si la partie interjetée appelle du jugement, le préfet pourra saisir la juridiction d'appel d'un nouveau déclinatoire et, en cas de rejet de celui-ci, élever le conflit dans les formes et délais prévus aux articles 6 et suivants.

Article 9

Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élèvera le conflit et revendiquera la cause devra viser le jugement ou l'arrêt rejetant le déclinatoire ; il devra être motivé.

Article 10

Lorsque le préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire déposer au greffe du tribunal ou de la cour d'appel ou de lui adresser, par pli recommandé avec demande d'avis de réception, son arrêté et les pièces y visées.

Si les documents sont déposés au greffe, il en sera donné récépissé sans délai et sans frais.

S'ils sont adressés par la voie postale, l'accusé de réception fera foi de la remise. Sa date sera mentionnée sur le registre visé à l'article 7.

Article 11

Si, dans le délai de quinzaine, cet arrêté n'était pas parvenu au greffe, le conflit ne pourrait plus être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire.

Article 12

Si l'arrêté est parvenu au greffe en temps utile, le greffier le remettra immédiatement au procureur de la République, qui le communiquera au tribunal réuni dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire.

Article 13

Après la communication ci-dessus, l'arrêté du préfet et les pièces seront rétablis au greffe, où ils resteront déposés pendant quinze jours. Le procureur de la République en préviendra de suite les parties ou leurs avocats, lesquels pourront en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur de la République, leurs observations sur la question de compétence avec tous les documents à l'appui.

Article 14

Le procureur de la République informera immédiatement le garde des sceaux, ministre de la justice, de l'accomplissement desdites formalités, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes.

La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministre de la justice les transmettra au secrétariat général du Conseil d'Etat, et il en donnera avis au magistrat qui les lui aura transmises.

Article 15

Il sera statué sur le conflit au vu des pièces ci-dessus mentionnées, ensemble des observations et mémoires qui auraient pu être produits par les parties ou leurs avocats, dans le délai de trois mois à dater de la réception des pièces au ministre de la justice.

Néanmoins, ce délai pourra être prorogé, sur l'avis du Conseil d'Etat et la demande des parties, par le garde des sceaux ; il ne pourra, en aucun cas, excéder deux mois.

Article 16

Si, un mois après l'expiration de ce délai, le tribunal n'a pas reçu notification de la décision du Tribunal des conflits rendue sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire.

Article 17

Au cas où le conflit serait élevé dans les matières correctionnelles comprises dans l'exception prévue par l'article 2 de la présente ordonnance, il sera procédé conformément aux articles 6, 7 et 8.

**ORDONNANCE DU 12 MARS 1831 MODIFIANT CELLE DU 2 FEVRIER 1831 SUR LA PUBLICITE
DES SEANCES DU CONSEIL D'ETAT ET LE MODE DE DECISION DES AFFAIRES CONTENTIEUSES
ET DES CONFLITS**

Article 6

Le rapport sur les conflits ne pourra être présenté qu'après la production des pièces ci-après énoncées, savoir :

La citation ;

Les conclusions des parties ;

Le déclinaoire proposé par le préfet ;

Le jugement de compétence ;

L'arrêté de conflit.

Ces pièces seront adressées par le procureur de la République au garde des sceaux, ministre de la justice, qui devra, dans les vingt-quatre heures de la réception, lui adresser un récépissé énonciatif des pièces envoyées, lequel sera déposé au greffe du tribunal.

Le ministre transmettra aussitôt les pièces au secrétaire général du Conseil d'Etat (Tribunal des conflits).

Article 7

Il sera statué sur le conflit dans le délai de trois mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice.

Si, un mois après l'expiration de ce délai, le tribunal n'a pas reçu notification de l'ordonnance (la décision du Tribunal des conflits) rendue sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire.

LOI DU 4 FEVRIER 1850 PORTANT SUR L'ORGANISATION DU TRIBUNAL DES CONFLITS

Article 1

Le tribunal des conflits est présidé par le ministre de la justice.

Ses décisions ne peuvent être rendues qu'au nombre de neuf juges, pris également, à l'exception du ministre dans les deux corps qui concourent à sa formation.

Article 3

Si un autre membre du tribunal est empêché, il est remplacé, selon le corps auquel il appartient, soit par un conseiller d'Etat, soit par un membre de la Cour de cassation.

A cet effet, chacun des deux corps élit dans son sein deux suppléants.

Ces suppléants seront appelés à faire le service dans l'ordre de leur nomination.

La durée de leurs fonctions sera la même que celle des membres titulaires, et ils seront nommés en même temps.

Article 4

Les décisions du tribunal des conflits ne pourront être rendues qu'après un rapport écrit fait par l'un des membres du tribunal et sur les conclusions du ministère public.

Article 5

Les fonctions de rapporteur seront alternativement confiées à un conseiller d'Etat et à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti.

Article 6

Les fonctions du ministère public seront remplies par deux commissaires du gouvernement choisis tous les ans par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation.

Il sera adjoint à chacun de ces commissaires un suppléant choisi de la même manière et pris dans les mêmes rangs, pour le remplacer en cas d'empêchement.

Ces nominations devront être faites, chaque année, avant l'époque fixée pour la reprise des travaux du tribunal.

Article 7

Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne pourront être remplies par deux membres pris dans le même corps.

Article 9

Le règlement du 26 octobre 1849 est modifié en tout ce qui ne serait pas conforme aux dispositions de la présente loi.

LOI DU 24 MAI 1872 PORTANT REORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT

Titre IV : Des conflits et du tribunal des conflits

Article 25

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'Etat 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.

Article 26

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.

Article 27

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.

**LOI DU 20 AVRIL 1932 OUVRANT UN RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DES CONFLITS CONTRE
LES DECISIONS DEFINITIVES RENDUES PAR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES ET LES TRIBUNAUX
ADMINISTRATIFS LORSQU'ELLES PRESENTENT CONTRARIETE ABOUTISSANT A UN DENI DE
JUSTICE**

Article 1

Peuvent être déférées au Tribunal des conflits, lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice, les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet.

Article 2

Le recours devant le Tribunal des conflits doit être introduit dans les deux mois à compter du jour où la dernière en date des décisions à entreprendre n'est plus susceptible d'aucun recours devant les juridictions soit de l'ordre administratif, soit de l'ordre judiciaire.

Toutefois, le délai est porté à six mois à compter du jour de la promulgation de la loi pour les décisions qui ont été rendues antérieurement à cette promulgation et dont la dernière en date ne remonte pas à plus de dix ans.

Article 3

Les articles 17, 18 et 20 à 24 bis du décret du 26 octobre 1849 sont applicables aux recours formés par application de la présente loi.

Article 4

Sur les litiges qui lui sont déférés en vertu des articles qui précèdent, le Tribunal des conflits juge au fond, à l'égard de toutes les parties en cause ; il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridictions. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

Il est procédé à l'instruction dans la forme administrative conformément au décret du 22 juillet 1806.

**DECRET DU 26 OCTOBRE 1849 REGLANT LES FORMES DE PROCEDER DU TRIBUNAL DES
CONFLITS**

Article 1

Le tribunal des conflits se réunit sur la convocation du ministre de la justice, son président.

Chapitre Ier : Dispositions générales.

Article 4

Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation peuvent être chargés, par les parties intéressées, de présenter devant le tribunal des conflits des mémoires et des observations.

Article 5

Un secrétaire, nommé par le ministre de la justice, est attaché au tribunal des conflits.

Article 6

Les rapporteurs sont désignés par le ministre de la justice, immédiatement après l'enregistrement des pièces au secrétariat du tribunal.

Article 7

Les rapports sont faits par écrit ; ils sont déposés par les rapporteurs au secrétariat, pour être transmis à celui des commissaires du gouvernement que le ministre de la justice a désigné pour chaque affaire.

Article 8

Le rapport est lu en séance publique ; immédiatement après le rapport, les avocats des parties peuvent présenter des observations orales.

Le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions.

Article 9

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 conclusions des parties, s'il y a lieu, le vu des pièces principales et les dispositions législatives dont elles font application.

Elles sont motivées.

Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés.

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

L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire du tribunal.

Le ministre de la justice fait transmettre administrativement aux ministres expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions.

Article 10

Les décisions du tribunal des conflits ne sont pas susceptibles d'opposition.

Article 11

Sont applicables au tribunal des conflits les articles 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences.

Chapitre II : Dispositions relatives aux conflits d'attributions positifs.

Article 12

Les arrêtés de conflits et les pièces continuent d'être transmis au ministre de la justice par les procureurs de la République et les procureurs généraux, conformément à l'article 14 de l'ordonnance du 1er juin 1828, et l'article 6 de l'ordonnance du 12 mars 1831 ; ils sont enregistrés immédiatement au secrétariat du tribunal des conflits.

Dans les cinq jours de l'arrivée, les arrêtés de conflits et les pièces sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit.

La date de la communication est consignée sur un registre à ce destiné.

Dans la quinzaine, le ministre doit fournir les observations et les documents qu'il juge convenables sur la question de compétence.

Dans tous les cas, les pièces seront rétablies au secrétariat du tribunal des conflits dans le délai précité.

Article 13

Les avocats des parties peuvent être autorisés à prendre communication des pièces au secrétariat, sans déplacement.

Article 14

Dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces, le rapporteur fait au secrétariat le dépôt de son rapport et des pièces.

Article 15

Il est statué par le tribunal des conflits, dans les délais fixés par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831, et l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1848.

Ces délais sont suspendus du 15 août au 15 septembre.

Article 16

Lorsque la décision a été rendue, le ministre de la justice pourvoit à la notification prescrite par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 et par l'article 16 de l'arrêté du 30 décembre 1848.

Chapitre III : Dispositions relatives aux conflits d'attributions négatifs.

Article 17

Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se sont respectivement déclarées incompétentes sur la même question, le recours devant le tribunal des conflits, pour faire régler la compétence, est exercé directement par les parties intéressées.

Il est formé par requête signée d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Les requêtes et mémoires doivent être accompagnés, en vue des communications, de copies, certifiées conformes par les avocats signataires desdits requêtes et mémoires ; si ces copies n'ont pas été produites, le secrétaire du tribunal des conflits met l'avocat de la partie intéressée en demeure de les produire à peine d'irrecevabilité desdits requêtes et mémoires.

Article 18

Lorsque l'affaire intéresse directement l'Etat, le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service que l'affaire concerne.

Article 19

Lorsque la déclaration d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, de l'autre, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle, le recours peut, en outre, être formé par le ministre de la justice.

Article 21

Lorsque le recours est formé par des particuliers, l'ordonnance de soit communiqué, rendue par le ministre de la justice, président du tribunal des conflits, doit être signifiée, par les voies de droit, dans le délai d'un mois.

Ceux qui demeurent hors de la France continentale ont, outre le délai d'un mois, celui qui est réglé par l'article 463 du Code de procédure civile.

Article 20

Le recours doit être communiqué aux parties intéressées.

Article 22

Lorsque le recours est formé par un ministre, il en est, dans le même délai, donné avis à la

partie intéressée, par la voie administrative.

Dans les affaires qui intéressent l'Etat directement, si le recours est formé par la partie adverse, le ministre de la justice est chargé d'assurer la communication du recours au ministre que l'affaire concerne.

Article 23

La partie à laquelle la notification a été faite, est tenue, si elle réside sur le territoire continental, de répondre et de fournir ses défenses dans le délai d'un mois à partir de la notification.

A l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais seront réglés ainsi qu'il appartiendra, par l'ordonnance de soit communiqué.

Article 24

Les parties intéressées et le ministre compétent peuvent prendre ou faire prendre communication des productions au secrétariat, sans déplacement, et dans le délai déterminé par le rapporteur.

Article 24 Bis

Le secrétaire du tribunal des conflits adresse à la partie qui n'a pas produit dans le délai à elle imparti une mise en demeure d'avoir à le faire dans le délai de quinze jours ; un nouveau et dernier délai peut être accordé par le vice-président du tribunal des conflits au cas d'empêchement reconnu justifié.

Si la mise en demeure reste sans effet ou si le dernier délai assigné n'est pas observé, le tribunal statue. Il peut tenir pour constants les faits non déniés.

Chapitre IV : Des recours contre les arrêts de la Cour des comptes.

Article 25

Les recours pour l'incompétence et excès de pouvoir, portés devant le tribunal des conflits en vertu de l'article 90 de la Constitution, sont signés par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Il est donné connaissance de ce recours aux parties intéressées, dans les délais et les formes établis par l'article 21, et par le deuxième paragraphe de l'article 22.

Article 26

Si le recours est formé par le ministre des finances ou par un autre ministre, pour ce qui concerne son département, le recours est introduit par un rapport du ministre, et il est procédé, quant à l'avis à donner aux parties intéressées, conformément au premier paragraphe de l'article 22.

Article 27

Les articles 23 et 24 sont applicables aux recours contre les arrêts de la Cour des comptes.

Chapitre V : Des revendications formées en vertu de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849.

Article 28

Lorsque le ministre de la justice estime qu'une affaire portée devant la section du contentieux du Conseil d'Etat n'appartient pas au contentieux administratif, il adresse au président de la section un mémoire pour revendiquer l'affaire.

Dans les trois jours de l'enregistrement du mémoire au secrétariat de la section, le président désigne un rapporteur.

Avis de la revendication est donné, dans la forme administrative, aux parties intéressées ; il peut en être pris communication dans le délai fixé par le président.

Dans le mois qui suit l'envoi des pièces au rapporteur, le rapport est déposé au secrétariat de la section, pour être transmis immédiatement au ministère public.

Le rapport est fait à la section en séance publique, et il est procédé d'ailleurs ainsi qu'il est établi au paragraphe 3 du titre IV, de la loi du 3 mars 1849, et au paragraphe 4 du titre III du règlement du 26 mai 1849.

Article 29

La section du contentieux prononce dans le mois qui suit le dépôt du rapport.

A défaut de décision dans ce délai, le ministre de la justice peut se pourvoir conformément à l'article 47 de la loi du 3 mars 1849.

Article 30

Le dernier paragraphe de l'article 15 est applicable aux délais établis par les deux articles précédents.

Article 31

La décision de la section du contentieux est transmise par le président au ministre de la justice.

Dans la quinzaine de cet envoi, le ministre fait connaître, par une déclaration adressée au président, s'il entend porter la revendication devant le tribunal des conflits. Lorsque la section a refusé de faire droit à la revendication qui lui a été soumise, il est sursis à statuer sur le fond jusqu'à ce que le ministre ait fait connaître qu'il n'entend pas se pourvoir devant le tribunal des conflits, ou jusqu'à l'expiration du délai de quinzaine établi ci-dessus.

Lorsque le ministre a déclaré qu'il portait la revendication devant le tribunal des conflits, la section doit surseoir à statuer, jusqu'à la décision de ce tribunal.

Article 32

Lorsque le ministre de la justice de la justice se pourvoit devant le tribunal des conflits, il adresse à ce tribunal un mémoire contenant l'exposé de l'affaire et ses conclusions. A ce mémoire est jointe la demande en revendication qui a été soumise à la section du contentieux, et la décision par laquelle cette section a refusé de faire droit à la demande du ministre.

Il est procédé conformément aux articles 13, 14, 15 et 16.

Article 33

La décision qui intervient est transmise au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Il en est fait mention en marge de la décision qui a donné lieu au recours du ministre.

Chapitre VI : De la procédure de renvoi par les juridictions judiciaires ou administratives au tribunal des conflits.

Article 34

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.

Article 35

Lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux, la Cour de cassation ou toute autre juridiction statuant souverainement et échappant ainsi au contrôle tant du Conseil d'Etat 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.

Article 36

Dans les cas de renvois prononcés par application des articles 34 et 35 ci-dessus, il est statué comme en matière de conflit négatif d'attributions sous réserve des prescriptions des articles 37 à 39 ci-après.

Article 37

Une expédition du jugement, de la décision ou de l'arrêt prononçant le renvoi est adressée par le secrétaire ou le greffier de la juridiction saisie au secrétaire du tribunal des conflits avec l'ensemble des pièces de la procédure dans les huit jours du prononcé du jugement, de la décision ou de l'arrêt. Les parties sont en même temps avisées, par lettre recommandée avec

demande d'avis de réception, de cette transmission, qui saisit le tribunal des conflits.

Article 38

Si le tribunal des conflits statuant sur renvoi 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 ladite action ou exception a donné lieu devant la juridiction qui a prononcé le renvoi ainsi que devant toutes autres juridictions du même ordre.

Au cas où une juridiction de l'autre ordre a rendu à tort sur la même action ou exception un jugement d'incompétence et où, de la coexistence de ce jugement et de la décision du tribunal des conflits résulte un conflit négatif d'attributions, le tribunal doit, par la même décision, soit à la demande de l'une des parties, soit d'office, déclarer nul et non avenue le jugement de la juridiction qui a décliné à tort sa compétence et renvoyer l'examen de l'action ou de l'exception à cette juridiction.

Article 39

La décision du tribunal des conflits rendue sur renvoi s'impose à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Elle fait obstacle à ce que le conflit positif d'attributions puisse être ultérieurement élevé sur la question jugée par cette décision. Elle s'oppose également à ce que le ministre de la justice puisse, sur cette question, user de la procédure prévue à l'article 26 de la loi du 24 mai 1872.

ANNEXE 5

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE DU TRIBUNAL DES CONFLITS POUR L'ANNEE 2012

Un site spécifique dédié au Tribunal des conflits, créé en 2011 et accessible au public, comporte, outre la présentation de cette juridiction, les rapports annuels d'activité, l'ensemble des décisions rendues pendant l'année, avec l'indication de la question de compétence posée et le texte des conclusions des commissaires du Gouvernement, ainsi que, pour les décisions fichées, un commentaire exposant la solution retenue et la situant dans son contexte jurisprudentiel. Ce site a évolué depuis sa création et a été doté d'un moteur de recherche permettant de se référer aux précédents cités à partir du site ariane-web.

Le rapport annuel se bornera donc à un commentaire des données d'activité du Tribunal des conflits, avec les observations que ces données permettent de faire.

Vue d'ensemble de l'activité du Tribunal des conflits :

Pour l'année 2012, le nombre d'affaires enregistrées s'est élevé à 39 contre 59 en 2011.

Pour la même année, le nombre d'affaires jugées s'est élevé à 57 contre 58 en 2011, traduisant ainsi une constance dans l'activité du Tribunal qui siège à raison d'une audience par mois.

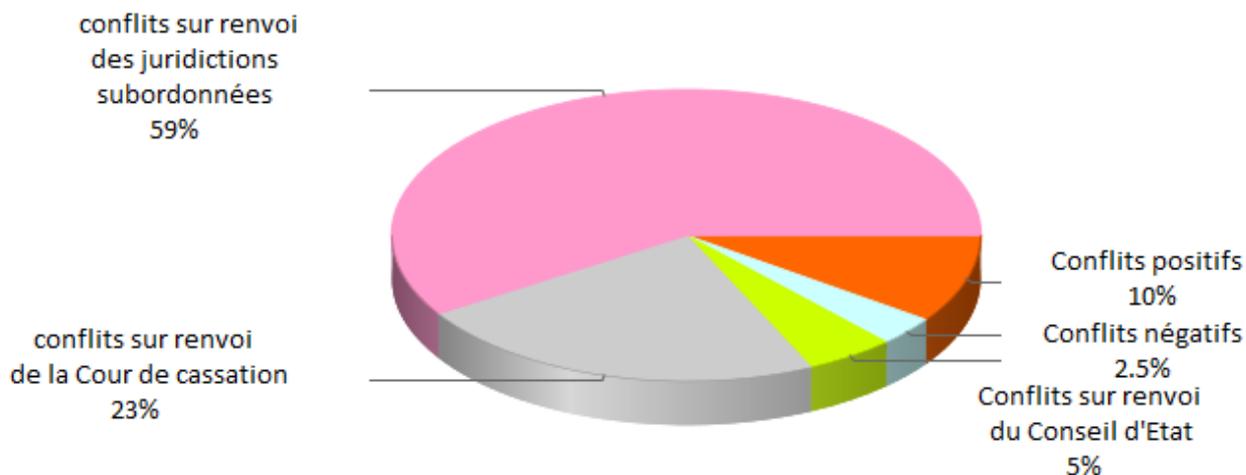
Au 31 décembre 2012, 20 affaires restaient à juger. Il en restait 33 au 31 décembre de l'année précédente. Le stock du début d'année correspondait à environ 5 mois d'activité.

Le délai de traitement des affaires jugées pendant l'année 2012 s'est établi à environ 7,5 mois en moyenne, calculé entre la date d'enregistrement et la date de lecture de la décision, soit une diminution de 2 mois par rapport à l'année précédente.

► Au cours de l'année 2012, 39 affaires ont été enregistrées par le Tribunal des conflits dont :

- 4 conflits positifs (10 en 2011) ;
- 1 conflit négatif (1 en 2011) ;
- 2 conflits sur renvoi du Conseil d'Etat (7 en 2011) ;
- 9 conflits sur renvoi de la Cour de cassation (6 en 2011) ;
- 23 conflits sur renvoi des juridictions subordonnées (35 en 2011).
- Aucune saisine sur le fondement de la loi du 20 avril 1932 (0 en 2011).

**Répartition des affaires enregistrées par le
Tribunal des Conflits selon le type de saisine
pour l'année 2012**



Ainsi, le Tribunal des conflits a été saisi en prévention de conflits négatifs dans environ 59 % des cas. Il importe de relever que les 11 saisines par les juridictions suprêmes, soit 28 %, indiquent que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont connu de litiges qui présentaient à juger une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse, ce qui paraît traduire une complexification de certains contentieux. Près de 10 % des affaires enregistrées résultent d'une élévation du conflit par les préfets.

Sur les 57 décisions rendues en 2012, le Tribunal des conflits s'est prononcé sur :

- 5 conflits positifs (contre 8 en 2011) ;
- 1 conflit négatif (contre 3 en 2011) ;
- 8 conflits sur renvoi du Conseil d'Etat (contre 5 en 2011) ;
- 10 conflits sur renvoi de la Cour de cassation (0 en 2011) ;
- 33 conflits sur renvoi des juridictions subordonnées (contre 41 en 2011).

Ces renvois émanent le plus souvent des juridictions de l'ordre administratif :

- o 27 affaires ont été jugées par le Tribunal en 2012 sur renvoi des juridictions de l'ordre administratif ;

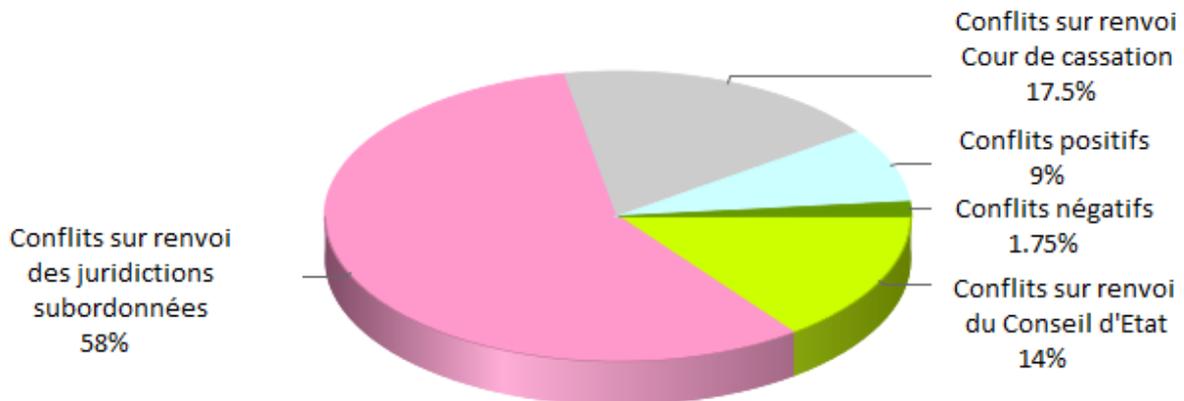
Sur ces 27 affaires renvoyées par les juridictions administratives subordonnées, le Tribunal des conflits s'est prononcé à 19 reprises en faveur de la compétence du juge judiciaire et pour 2 affaires, a conclu à un partage de compétences entre juge judiciaire et juge administratif.

- o 6 affaires ont été jugées en 2012 sur renvoi de juridictions de l'ordre judiciaire.

Sur ces 6 affaires renvoyées par les juridictions judiciaires subordonnées, le Tribunal des conflits a reconnu le juge administratif compétent dans 4 affaires et le juge judiciaire dans 2 affaires.

- aucun conflit sur le fondement de la loi du 20 avril 1932 (1 en 2011).

**Répartition des affaires jugées par le Tribunal des Conflits
selon le type de saisine pour l'année 2012**



Comme cela a déjà été noté, le cas de saisine le plus usité est bien celui prévu par l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, modifié par le décret du 25 juillet 1960, puisque le Tribunal des conflits a été amené à se prononcer en prévention de conflit négatif dans plus de 60 % des cas. Sur le nombre d'affaires ainsi soumises au Tribunal, 82 % provenaient des juridictions administratives. Environ 9 % des affaires jugées avaient donné lieu à un déclinateur de compétence de la part des préfets.

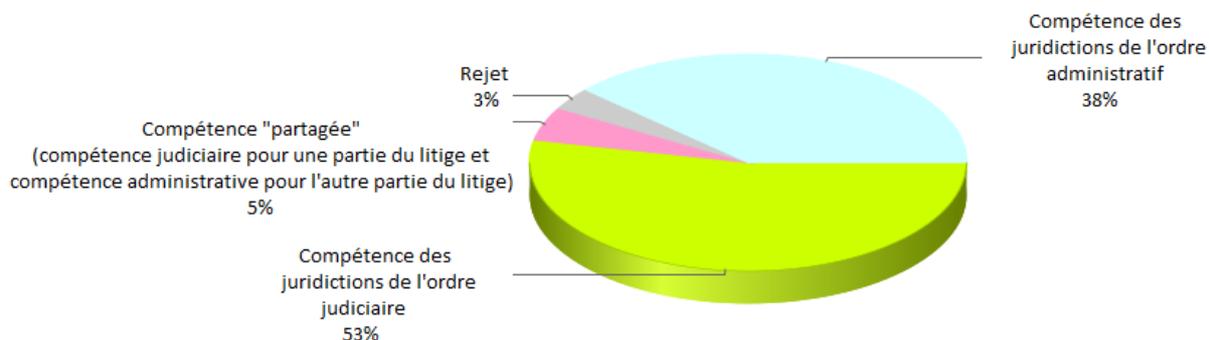
Sens des décisions rendues par le Tribunal des conflits :

Sur les 5 affaires jugées sur un conflit positif, à la suite d'un déclinateur de compétence par le préfet, 4 ont été attribuées au juge administratif et 1 au juge judiciaire. Ces données démontrent l'appréciation généralement pertinente faite par l'autorité préfectorale de la nécessité d'élever le conflit.

Il apparaît que sur le nombre des affaires soumises au Tribunal des conflits par les juridictions administratives, soit 82 % des renvois en prévention de conflit négatif, 70 % de ces affaires ont en définitive été renvoyées aux juridictions judiciaires. Il s'en déduit que celles-ci, qui avaient été initialement saisies, avaient décliné à tort leur compétence dans un grand nombre de litiges. Cette observation est confortée par le constat que sur le nombre des affaires jugées par le Tribunal saisi sur renvoi des juridictions judiciaires, 1/3 leur ont été attribuées pour compétence.

Globalement, environ 2/3 de l'ensemble des litiges ayant donné lieu à un conflit d'attribution ont été jugés comme relevant de la compétence du juge judiciaire.

Sens des décisions rendues par le Tribunal des Conflits pour l'année 2012



Matières dont a eu à connaître le Tribunal des conflits :

Concernant les matières dont a eu à connaître le Tribunal des conflits au cours de l'année 2012, il est permis de relever que les litiges ayant donné lieu à un conflit d'attribution concernaient, par ordre décroissant, d'abord la matière contractuelle, puis la question liée à la domanialité et aux travaux publics, le domaine de la responsabilité, enfin le domaine de la fonction publique et du droit du travail.

Matières dont a eu à connaître le Tribunal des Conflits au cours de l'année 2012

