



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 7 - La juridiction administrative

I.	Introduction sur la séance.....	2
II.	La notion de juridiction administrative.....	3
A)	La qualité de juridiction.....	3
B)	La qualité de juridiction administrative.....	4
III.	Les juridictions administratives générales.....	5
A)	Les tribunaux administratifs.....	5
B)	Les cours administratives d'appel.....	6
C)	Le Conseil d'État.....	6
IV.	Les juridictions administratives spécialisées.....	9
V.	La problématique de l'ancien Commissaire du Gouvernement.....	10

I. Introduction sur la séance

Le juge administratif n'est pas le seul juge de l'administration. Il est seulement le juge « naturel » de l'administration. Cependant il arrive qu'un litige mettant en cause l'administration puisse être porté devant le juge judiciaire. À travers cette fiche, seul le juge administratif sera étudié en profondeur.



À retenir : Jusqu'en 2008, on ne trouvait aucune trace au sein de la Constitution, même indirecte, de la qualité de juge de l'administration attribué au juge administratif. Cela ne veut pas dire que l'on ne trouvait pas de référence au Conseil d'État. Mais le Conseil d'État y figure en tant qu'organe de conseil au sein de l'administration, la **Constitution de 1958** ne le vise pas en tant que juridiction. En 2008, l'introduction de la QPC indique un mécanisme de filtrage, notamment par le Conseil d'État où il est véritablement juge. Heureusement, on n'avait pas attendu cette introduction de la QPC pour que la juridiction administrative bénéficie d'un certain ancrage, notamment grâce à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel :

80-119 DC 22 juillet 1980 dans laquelle le Conseil Constitutionnel a énoncé un PFRLR, celui de l'**indépendance de la juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir législatif, mais aussi du pouvoir exécutif**. Le Conseil Constitutionnel se réfère à une **loi du 24 mai 1872**, qui avait donné définitivement la justice déléguée au Conseil d'État (pour rappel, jusqu'en 1872, le système était celui de la justice retenue). Mais la **décision de 1980** suppose implicitement un autre élément à valeur constitutionnelle, c'est tout simplement **l'existence de la juridiction administrative**. Si elle est indépendante, c'est qu'elle existe par définition.

Décision 86-224 DC du 23 janvier 1987 : Le Conseil Constitutionnel énonce un autre PFRLR, celui qui donne compétence au **juge administratif pour le contentieux par voie d'action des décisions de puissance publique prises par des personnes publiques**.



- À retenir :**
- 1) Contentieux par voie d'action : ce sont des recours qui visent directement un acte. Ils permettent de demander au juge l'annulation de l'acte le plus souvent, ou sa réformation.
 - 2) Les décisions de puissance publique : ce sont les actes administratifs unilatéraux décisifs qui peuvent être pris par l'administration dans l'usage de ses prérogatives de puissance publique.

Cette décision du Conseil constitutionnel permet la protection constitutionnelle du bloc de compétences de juge administratif, en principe, seule une révision constitutionnelle pourrait y porter atteinte.



Attention : Le Conseil constitutionnel ajoute que, pour des raisons de clarté et de simplification/unification du droit, « il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle ». Ainsi, des domaines entiers de compétences ont été attribués au juge judiciaire, peu importe la nature publique ou privée de l'acte en cause.

II. La notion de juridiction administrative

Il peut arriver que le législateur crée un organisme à propos duquel, on puisse se demander s'il s'agit d'une juridiction, et si cette juridiction est administrative. Cela concerne principalement les juridictions administratives spécialisées. Il est important d'être capable de les identifier, puisque la qualité de cet organe influe sur le type de recours qui pourra être envisagé.

A) La qualité de juridiction

Question : Comment identifier une juridiction ?



À retenir : Le critère de la notion de juridiction est donné par l'arrêt **CE, 12 décembre 1953, De Bayo**. Il énonce un critère simple : si une institution résout un litige selon des règles de droit, alors celle-ci doit être considérée comme étant de nature juridictionnelle.

Au vu de l'imprécision de ce critère, celui-ci a été défini par des **critères fonctionnels** :

- on observe la composition de l'institution,
- sa manière de travailler, son organisation,
- la qualité des membres qui la compose, etc.

Une fois de plus, il est possible d'affirmer qu'il n'existe pas une liste de critères arrêtés permettant d'identifier les juridictions.

B) La qualité de juridiction administrative

Question : Comment distinguer une juridiction administrative d'une juridiction judiciaire ?

- Il faut d'abord regarder les textes qui ont institué l'organe juridictionnel, souvent, la nature de la juridiction y est précisée. Il faudra aller regarder quels sont les juges d'appel et de cassation, s'il s'agit du Conseil d'État, alors il s'agit bien évidemment d'une juridiction administrative. A contrario s'il s'agit de la Cour de cassation on a affaire à une juridiction judiciaire.
- Lorsque la loi ne dit rien, alors il faut se référer au critère posé par l'arrêt **CE, 7 février 1947, D'Aillières**, selon lequel une juridiction est administrative lorsqu'elle statue sur des **décisions de droit public**. On remarque donc que **les critères « d'administrativité » d'une juridiction ne sont pas non plus satisfaisants ni même maîtrisés**.

III. Les juridictions administratives générales

Comme en droit privé, le droit public a un système de juridictions institutionnalisées : tribunaux administratifs (A), cours administratives d'appel (B), Conseil d'État (C).

A) Les tribunaux administratifs

Les **tribunaux administratifs** ont été créés en 1953 (par le **décret n° 53-935 du 30 septembre 1953**). Ils sont les héritiers des conseils de préfecture créés par la **loi du 17 février 1800 (loi du 28 pluviôse an VIII)**. À l'époque, ils avaient une compétence d'attribution en premier ressort. Dans les années 1920, ils sont devenus interdépartementaux.

Ils sont aujourd'hui les juges de droit commun du droit administratif en première instance.

L'**article L. 211-1 du Code de justice administrative** dispose que « Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, juges de droit commun du contentieux administratif ».

L'**article R. 221-3 du Code de justice administrative** détermine les sièges et les ressorts des TA.

Les tribunaux administratifs exercent essentiellement des fonctions juridictionnelles, mais ils sont également, en théorie, des organes consultatifs pour les préfets. En pratique les préfets ne les consultent que très rarement.

Il existe aujourd'hui 42 tribunaux administratifs qui rendent en moyenne 120 000 décisions par an.

B) Les cours administratives d'appel

Pour connaître des appels lorsque les justiciables interjettent appel, les cours administratives d'appel ont été créées par la **loi du 31 décembre 1987** portant réforme du contentieux administratif. Cela a permis d'alléger la charge du Conseil d'État qui jusqu'à lors était également le juge d'appel en plus du juge de cassation. Elles sont donc les juges des recours en appel formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs.

L'**article L. 211-2 alinéa 1 du Code de justice administrative** dispose que « Les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs, sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État en qualité de juge d'appel et de celles définies aux articles L. 552-1 et L. 552-2 ».

L'**article R. 221-7 du Code de justice administrative** détermine les sièges et les ressorts des cours administratives d'appel. Elles sont aussi des juges de premier et dernier ressort pour certains litiges.

L'**article L. 211-2 alinéa 2 du Code de justice administrative** dispose qu'« Elles connaissent en premier et dernier ressort des litiges dont la compétence leur est attribuée par décret en Conseil d'État à raison de leur objet ou de l'intérêt d'une bonne administration »

Leur composition est le même corps que celui des tribunaux administratifs. Les juges sont finalement des **magistrats** des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et sont environ 1 200. Ils ont la qualité de magistrat et leur recrutement s'effectue en principe à l'issue de l'ENA. Mais il existe également un concours parallèle : Le concours des TACAA.

C) Le Conseil d'État

Le Conseil d'État dont la création moderne remonte au XIXe siècle **est le juge suprême de l'ordre administratif**. Il est donc en quelque sorte le pendant de la Cour de cassation pour l'ordre du droit privé.

« Le Conseil d'État est la juridiction administrative suprême. Il statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel ».(**article L. 111-1 du Code de justice administrative**).

Le Conseil d'État peut aussi être compétent en premier et dernier ressort concernant certains recours mentionnés à **l'article R. 311-1 du Code de justice administrative**.

Le Conseil d'État comporte 6 sections administratives qui exercent ses fonctions de conseil. La 7e section a la charge de tous les contentieux, il s'agit de la section du contentieux. Elle est divisée en 10 Chambres, chacune destinée à différentes matières du droit public. Le Conseil d'État rend en moyenne, 10 000 décisions par an, dans des compositions différentes :

- Les litiges simples sont jugés par une chambre statuant seule ;
- S'il y a une légère difficulté, par rapport à une nuance de jurisprudence et qui se prête à plusieurs matières du droit public, on fait appel aux chambres réunies. Le plus souvent ce sont deux chambres qui s'associent. Par exemple pour un litige dans lequel sont soulevés des questions de travaux publics et de droit public des affaires, les deux chambres relatives à chaque matière se réuniront ;
- En présence d'un **arrêt de Section**, l'arrêt apporte quelque chose d'important et mérite d'être connu, sans être aussi important qu'un arrêt rendu par l'assemblée du Contentieux ;
- **L'arrêt d'assemblée** est celui qui est rendu par la formation la plus solennelle. Chaque année, il y en a entre 10 et 20. Lorsqu'on est face à un arrêt d'Assemblée, on remarque qu'il apporte quelque chose de nouveau à la jurisprudence administrative, lorsqu'il ne réaffirme pas un principe jurisprudentiel existant.



À retenir : Le Conseil d'État, comme son nom l'indique, a également la fonction de conseil du pouvoir en place. C'est pourquoi le Conseil d'État dispose d'une double casquette : celle de juge suprême de l'ordre administratif d'une part et d'autre part celle de conseiller du pouvoir exécutif.

En vertu des **articles L. 112-1 et suivants du Code de justice administrative**, il « participe à la confection des lois et ordonnances. Il est saisi par le Premier ministre des projets établis par le Gouvernement ». Il « émet un avis sur les propositions de loi » de l'Assemblée nationale ou du Sénat dont il est saisi par le président d'une de ces deux chambres. Le Conseil d'État peut aussi préparer et rédiger des textes lorsque cela lui est demandé. Il peut être aussi « consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Et de sa propre initiative, le Conseil d'État peut « appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général ».



À retenir : Le fonctionnement du CE est particulier en ce que s'applique le principe de la double appartenance : un membre du CE peut appartenir à la fois à une section consultative et à la section du contentieux. Il y a ainsi une imbrication des fonctions de conseiller du Gouvernement et de juge.



Attention : Ce principe de la double appartenance des membres du CE peut interroger le principe d'indépendance de la justice. C'est pourquoi il a fait réagir la **CEDH, dans un arrêt de 1995, Procola c/Luxembourg** qui estime que « le fait pour quatre conseillers sur cinq d'avoir statué sur un texte sur lequel ils avaient au préalable donné leur avis constitue une confusion des fonctions consultatives et juridictionnelles de nature à mettre en cause l'impartialité de l'institution dès lors que la requérante a pu légitimement craindre que les membres de la section contentieuse ne se sentissent liés par l'avis qu'ils avaient précédemment rendus »

La France a réagi à cet arrêt en adoptant un **décret le 6 mars 2008** réorganisant le principe de la double appartenance, sans le faire disparaître, en **essayant** de garantir l'impartialité des juges, sans toutefois la garantir malheureusement. Cinq dispositions ont été prises en ce sens :

- 1) Dans la section du contentieux, il ne peut pas y avoir plus de deux conseillers qui appartiennent aux sections consultatives ;
- 2) Lorsque l'assemblée du contentieux est saisie d'un acte pris après avis du CE, le Président de la section consultative concernée ne peut pas siéger à l'assemblée ;
- 3) Les membres du CE ne peuvent pas participer au délibéré de jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du CE s'ils ont pris part à la délibération de cet avis ;
- 4) Il n'est pas possible pour les membres d'une formation de jugement de prendre connaissance d'un avis non publié donné par le CE sur l'acte qui leur est soumis.

IV. Les juridictions administratives spécialisées

Ce sont des juges d'attribution qui se sont vus attribuer un champ spécifique de compétences, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas agir au-delà de leurs attributions. Leurs décisions sont susceptibles d'être portées devant le Conseil d'État.

Dès lors, par cette voie de recours, il est bien possible de les qualifier de juridictions administratives. On estime qu'il existe près de 900 juridictions administratives spéciales pour 50 catégories.



Exemple : Elles couvrent des domaines très variés :

- Matière disciplinaire ;
- Secteur social ;
- Domaine des finances publiques (la Cour des comptes) ;

La Cour nationale du droit d'asile (40 000 décisions par an, c'est plus que le Conseil d'État).



À retenir : Ces juridictions spécialisées sont toutes soumises au contrôle de cassation du Conseil d'État, ce qui permet d'assurer l'unité du droit au sein de l'ordre administratif.

V. La problématique de l'ancien Commissaire du Gouvernement

Au sein de la composition d'une juridiction en droit administratif, se trouve l'institution du **rapporteur public** anciennement appelé «commissaire du gouvernement».

« Le commissaire du gouvernement, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient ».(**arrêt Gervaise du 10 juillet 1957 et Esclatine du 29 juillet 1998**).



À retenir : Une fois les échanges de mémoires entre les parties, le dossier de l'affaire est examiné par un rapporteur qui élabore une note indiquant les solutions qui sont selon lui à apporter et rédige un projet d'arrêt. Ce « rapport », accompagné de l'ensemble du dossier, est transmis au rapporteur public qui analyse à son tour l'affaire avant de conclure dans tel ou tel sens devant la formation de jugement. Cette dernière rendra par la suite une décision dans le cadre d'un délibéré secret.

Or, selon la Cour européenne, des droits de l'homme, la fonction du Commissaire du Gouvernement qui participe au délibéré, mais n'y vote pas, est contraire à **l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH, 7 juin 2001, Kress c/France)**. En effet, l'exigence « d'un procès équitable » imposée par la Convention, n'est pas respectée pour trois raisons :

- 1) Le titre de « Commissaire du Gouvernement » laisse supposer un **défaut d'indépendance** à l'égard du Gouvernement, et donc d'impartialité lors des jugements ;

- 2) Sa place à l'audience : il exposait ses conclusions en dernier lors des audiences, sans que les parties n'aient été en mesure de connaître à l'avance lesdites conclusions, donc sans qu'elles ne puissent en discuter et sans qu'elles ne puissent y répondre lors des audiences. Or, cela est **contraire au droit de la défense** qui est un droit fondamental ;
- 3) Sa place pendant les délibérés de jugement : il participait aux délibérés de jugement. Il n'y avait donc **pas de séparation entre l'autorité de poursuites et de sanction**.

Sur ce dernier point, la Cour refusera par la suite la simple présence du Commissaire du Gouvernement aux délibérés de jugement (**CEDH, 12 avril 2006 2006, Martinie c/France**). Les parties pouvaient seulement adresser au juge une note en délibéré après l'audience pour répondre aux conclusions du Commissaire du Gouvernement.

La France a pris acte de ces critiques et a modifié l'institution dans **un décret du 7 janvier 2009**. Désormais :

- Le Commissaire du Gouvernement est qualifié de **rapporteur public** ;
- Le rapporteur public doit **transmettre le sens de ses conclusions aux parties avant l'audience** ;
- Après les conclusions du rapporteur public, **les parties peuvent présenter de brèves observations orales lors de l'audience** en vue d'assurer leur défense ;
- Maintien de la possibilité d'adresser au juge une note en délibéré après la tenue de l'audience ;
- **Plus de présence du rapporteur public devant les TA et CAA lors des délibérés**. Devant le CE, il est présent (présence passive, il n'intervient pas), sauf demande contraire des parties.

La CEDH a eu l'occasion de valider ces avancées et donc d'admettre que l'institution du rapporteur public est désormais compatible avec les exigences d'indépendance et d'impartialité (**CEDH, 2013, *Marc Antoine c/France***).