

Droit administratif : principe et juridiction administrative

Leçon 4 : L'organisation de la juridiction administrative

, Clotilde DEFFIGIER

, Hélène PAULIAT

Table des matières

Section 1 : Les différentes composantes de la juridiction administrative.....	p. 2
§1 : Le Conseil d'Etat.....	p. 3
A - Organisation du Conseil d'Etat.....	p. 3
1. Les membres du Conseil d'Etat.....	p. 3
2. Les formations du Conseil d'Etat.....	p. 6
a) Les formations administratives.....	p. 6
b) Les formations contentieuses.....	p. 8
B - Attributions du Conseil d'Etat.....	p. 8
1. Attributions administratives.....	p. 9
2. Attributions contentieuses.....	p. 10
§2 : Les Cours administratives d'appel.....	p. 10
A - Organisation des Cours administratives d'appel.....	p. 10
B - Attributions des cours administratives d'appel.....	p. 11
§3 : Les Tribunaux administratifs.....	p. 11
A - Organisation.....	p. 11
B - Attributions.....	p. 12
§4 : Les juridictions administratives spécialisées.....	p. 12
§5 : L'organisation de la juridiction administrative et les exigences de la Convention et de la Cour européennes des droits de l'homme.....	p. 13
A - L'impartialité du Conseil d'Etat et les exigences européennes.....	p. 14
B - Le rôle du rapporteur public et les exigences européennes.....	p. 17
Section 2 : La répartition des compétences entre les juridictions administratives.....	p. 21
§1 : La compétence du Conseil d'Etat.....	p. 21
A - Une compétence en premier et dernier ressort.....	p. 21
B - Une compétence résiduelle de juge d'appel.....	p. 21
C - Le Conseil d'Etat, régulateur.....	p. 22
D - L'avis contentieux sur une question de droit.....	p. 22
§2 : La compétence des Cours administratives d'appel.....	p. 22
§3 : La compétence des Tribunaux administratifs.....	p. 23
§4 : Les compétences spécifiques du juge statuant seul.....	p. 23

La **juridiction administrative** constitue un ordre de juridiction particulier, situé à côté de l'ordre juridictionnel judiciaire. Contrairement à ce qui peut se rencontrer dans certains pays européens, la juridiction administrative française est organisée de manière complète, avec des tribunaux de première instance, des cours administratives d'appel et un **Conseil d'Etat**. On retrouve donc une organisation en apparence assez proche de celle qui existe pour les juridictions de l'ordre judiciaire.

La loi des 16-24 août 1790, en son article 13, décide que « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ». Est ainsi affirmé le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ; quant au décret du 16 fructidor an III, il dispose que « *défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient* » ; le contentieux administratif va ainsi échapper au juge judiciaire et il sera donc nécessaire de trouver un juge compétent pour connaître des litiges mettant en cause l'administration.

Se dégage alors un autre principe, selon lequel « *juger l'administration, c'est encore administrer* », ce qui permet d'attribuer les litiges mettant en cause l'administration à des autorités administratives locales. Après beaucoup de discussions et de débats, la loi du 24 mai 1872 confirme la séparation des deux ordres juridictionnels ; le Conseil d'Etat devient un véritable juge, alors qu'il n'avait jusqu'alors qu'une fonction consultative au sein de l'exécutif. On passe alors de la justice retenue (chef de l'Etat sur avis du Conseil d'Etat, ses décisions n'étaient exécutoires qu'après signature par le chef de l'Etat) à la justice déléguée rendue directement par le Conseil d'Etat en tant que juge administratif. La théorie du ministre-juge est officiellement abandonnée avec l'arrêt Cadot (CE, 13 déc. 1889). Alors qu'aucun texte ne lui attribuait cette compétence, le Conseil d'Etat accepte de connaître de la décision d'un ministre et s'estime compétent pour connaître de tout recours en annulation dirigé contre une décision administrative, sauf si un texte en dispose formellement autrement.

Mais dès lors qu'il existe deux ordres de juridictions, il peut exister des litiges dont on ne sait s'ils doivent relever de l'ordre juridictionnel administratif ou de l'ordre juridictionnel judiciaire. La loi du 24 mai 1872 crée également un Tribunal des conflits, chargé de trancher le conflit de compétences entre les deux ordres.

Section 1 : Les différentes composantes de la juridiction administrative

Historiquement, seul existe le **Conseil d'Etat**, qui intervient de manière spécifique, et qui a vu son rôle considérablement évoluer au cours des décennies. Il existe une juridiction, qui n'est pas de droit commun, les conseils de préfecture, disposant d'une compétence limitée. Ils avaient été créés par une loi du 28 pluviôse an VIII (17 fév. 1800) ; ils connaissent alors du contentieux des contributions directes, des litiges relatifs aux marchés publics, des réclamations à l'encontre des entrepreneurs de travaux publics, des autorisations de plaider et du contentieux des biens nationaux. Leur compétence est ensuite élargie à certains contentieux des collectivités locales en 1934 et aux contrats d'occupation du domaine public en 1937.

A la suite de la seconde guerre mondiale, le Conseil d'Etat, alors juge de droit commun puisque les conseils de préfecture ne bénéficiaient que de compétences d'attribution, vu les recours devant lui se multiplier, à la suite des mesures de réquisition mais aussi d'épuration qui ont suivi le conflit. Il fut alors décidé de modifier l'organisation des juridictions. Le décret n° 53-934 portant réforme du contentieux administratif est pris sur le fondement de l'article 7 de la loi du 11 juillet 1953, qui dispose que les pouvoirs spéciaux accordés au Gouvernement s'étendent à la réforme du contentieux administratif qui devra être réalisée avant le 1^{er} octobre 1953. Comme l'indique l'exposé des motifs du décret, le principe essentiel de la réforme est de réaliser « *un aménagement de compétence entre les conseils de préfecture qui deviennent, sous le nom de tribunaux administratifs, juges de droit commun en matière administrative, et le Conseil d'Etat, désormais juge d'appel des décisions rendues par ces tribunaux du premier degré* ». Il poursuit : « *Le bien-fondé d'une telle réforme ne peut être contesté. En effet, le nombre de pourvois introduits devant le Conseil d'Etat n'a cessé d'augmenter et, malgré un effort très important et une amélioration de ses méthodes de travail qui lui permettent de juger chaque*

année beaucoup plus d'affaires qu'avant 1944, il est aujourd'hui dans l'impossibilité de faire normalement face à sa tâche ». La réforme entre en vigueur le 29 décembre 1953, et, selon Jean-Marc Sauvé, lors de son intervention au colloque du 60^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs, « Soixante ans, ce n'est pas le début du troisième âge ; c'est plutôt, j'aime à le croire, l'âge de la maturité. **Cette maturité est celle d'un véritable ordre de juridiction, la juridiction administrative.** Le décret du 30 septembre 1953, qui est véritablement l'œuvre de René Cassin, est en effet loin d'être banal. Son article 2 en constitue le cœur : il fait de ces tribunaux le juge de droit commun du contentieux administratif. Les conseils de préfecture disposaient de simples compétences d'attribution ; désormais, les tribunaux administratifs sont les juges ordinaires de l'administration ».

Cette réforme s'est cependant avérée insuffisante et il a fallu procéder à une nouvelle réforme de la juridiction administrative, devant l'afflux des contentieux. La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif crée les cours administratives d'appel, auxquelles vont être successivement transférées, entre 1988 et 1993, les différentes matières du contentieux en appel des tribunaux administratifs. L'ordre juridictionnel administratif est donc ainsi composé : les tribunaux administratifs sont les juridictions de droit commun de première instance ; l'appel est porté devant les cours administratives d'appel et les pourvois en cassation sont jugés par le Conseil d'Etat, étant précisé que ce dernier conserve des compétences contentieuses de premier et dernier ressort.

Il faut souligner l'existence d'un personnage très important au sein de la juridiction administrative : il s'agit du rapporteur public. Il est spécifiquement désigné à l'article 7 du code de la justice administrative : « *un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* ». Il intervient donc devant la juridiction administrative pour proposer une solution, que la formation de jugement est libre de suivre ou non. Il s'appelait commissaire du Gouvernement jusqu'au décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009, mais une telle appellation était génératrice d'interrogations et surtout d'ambiguïtés puisque l'on pouvait penser que cette personne était en réalité chargée de représenter les intérêts du Gouvernement devant la juridiction administrative...

§1 : Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, historiquement créé en 1799 (Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 52), devient une véritable juridiction par la loi du 24 mai 1872. Après des réformes qui l'ont profondément remodelé, dont celle qui a suivi l'arrêt Canal (décret du 30 juillet 1963), un décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 procède à sa réorganisation, qui s'est poursuivie par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

A - Organisation du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend environ 300 membres ; ses formations ont évolué.

1. Les membres du Conseil d'Etat

Le nombre de membres du Conseil d'Etat est donc de 300 environ, dont deux tiers exercent leur activité au sein du Conseil d'Etat lui-même, un tiers exerçant des fonctions à l'extérieur, par exemple dans des cabinets ministériels ou dans la haute fonction publique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat emploie plus de 400 agents. Les conseillers d'Etat ne sont pas des magistrats administratifs, aucun texte ne les qualifiant ainsi. Le Conseil d'Etat est présidé par un vice-Président (actuellement Didier-Roland Tabuteau, qui a succédé à Bruno Lasserre, qui avait lui-même succédé à Jean-Marc Sauvé), rappel historique de l'époque où le Président de la République présidait cette institution. Il est nommé par décret pris en conseil des ministres sur la proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice, choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'Etat en service ordinaire (art. L. 133-1 du CJA).

Le Conseil d'Etat comprend des auditeurs, des maîtres des requêtes et des conseillers d'Etat. Jusqu'à la réforme de la haute fonction publique, les auditeurs étaient recrutés par la voie du concours, celui de l'Ecole

nationale d'administration (ENA), qui offrait 4 à 6 postes dans cette institution. Les **maîtres des requêtes** étaient, pour les trois quarts d'entre eux, recrutés parmi les auditeurs (art. [L. 133-4](#)), à partir de 3 à 4 ans d'ancienneté, le quart des emplois restant étant pourvu au tour extérieur (il faut être âgé de 30 ans et justifier de dix années de service public) ; les **conseillers d'État** étaient, pour les deux tiers, recrutés parmi les maîtres des requêtes à l'ancienneté (art. [L. 133-3](#)), le tiers restant étant nommé au tour extérieur (la seule condition est d'être âgé d'au moins 45 ans, art. [L. 133-7](#)). Le Conseil d'Etat comprend également des conseillers d'Etat en service extraordinaire qui participent uniquement aux activités consultatives (art. [L. 121-4](#)) ; parmi eux figurent douze conseillers d'État nommés par le Gouvernement par décret en Conseil des ministres, pour quatre ans.

L'ordonnance n° 2021-702 du 21 juin 2021 a profondément modifié la haute fonction publique ; son chapitre II comprend les dispositions relatives au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives et financières. A la fin de leur scolarité à l'Institut National du Service Public (INSP), qui succède à l'ENA, les élèves ne peuvent plus accéder directement aux grands corps de l'Etat, et en particulier au Conseil d'Etat. Ils intègrent tous le corps des administrateurs de l'Etat. Le grade d'auditeur au Conseil d'Etat est supprimé ; il est remplacé par un statut d'emploi d'auditeur d'une durée de trois ans non renouvelable, accessible aux administrateurs de l'État et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable, après passage devant un comité, composé de façon paritaire de membres du Conseil d'État et de personnalités qualifiées (art. 7). Les personnes occupant le statut d'emploi d'auditeur pourront ensuite accéder au grade de maître des requêtes après avis d'une commission composée de façon paritaire de membres du Conseil d'État et de personnalités qualifiées. Le tour extérieur est supprimé pour l'accès au grade de maître des requêtes. Les maîtres des requêtes devront obligatoirement accomplir une mobilité pour accéder au grade de conseiller d'Etat. L'ordonnance du 2 juin 2021 diminue la part des recrutements au tour extérieur du gouvernement et instaure une nouvelle voie de recrutement qui sera ouverte aux personnes « *dont les compétences et les activités dans le domaine du droit ou de l'action publique [les] qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions* » (art. 7). une voie d'accès au Conseil d'État est ouverte « à un stade ultérieur de la carrière ». Elle concernera « *les personnes justifiant d'une durée minimale au moins égale à six années de services publics effectifs en qualité d'administrateur de l'État, dans des corps et cadres d'emploi de niveau comparable, ou dans des fonctions d'un niveau équivalent* » (art. 9).

On doit mentionner le rôle particulier du Secrétaire général du Conseil d'Etat (art. R. 121-9).

Article R. 121-9 du CJA :

« Sous l'autorité du vice-président, le secrétaire général dirige les services du Conseil d'Etat et prend les mesures nécessaires à la préparation de ses travaux, à leur organisation et à la gestion du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le secrétaire général du Conseil d'Etat est nommé par décret du Président de la République, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Le vice-président du Conseil d'Etat est appelé à faire les présentations après avis des présidents de section. Le secrétaire général est choisi parmi les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes. »

Le statut des membres du Conseil d'Etat ne garantit pas une indépendance aussi forte que celui des magistrats de l'ordre judiciaire. Mais il faut reconnaître que la pratique a conduit au même résultat. Des éléments de statut figurent au code de la justice administrative ; comme le met en évidence le Conseil d'Etat sur son site internet, trois pratiques ont permis aux membres de cette juridiction d'être parfaitement indépendants :

- la gestion du Conseil d'État et de ses membres est assurée de façon interne, par le bureau du Conseil d'État, composé du Vice-Président, des sept présidents de section et du secrétaire général du Conseil d'État, sans interférences extérieures ;
- même si les textes ne garantissent pas l'immobilité des membres du Conseil, en pratique, cette garantie existe, sauf situation tout à fait exceptionnelle ;
- si l'avancement de grade se fait, en théorie, au choix, il obéit, dans la pratique, strictement à l'ancienneté, ce qui assure aux membres du Conseil d'État une grande indépendance, tant à l'égard des autorités politiques qu'à l'égard des autorités du Conseil d'État elles-mêmes.

Le statut des membres du Conseil d'Etat est déterminé par les articles [L. 131-1](#) du Code de justice administrative, qui insiste sur les obligations déontologiques des membres du Conseil d'Etat, nettement renforcées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. « *Les membres du Conseil d'Etat exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute*

légitime à cet égard./ Ils s'abstiennent de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Ils ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de leur appartenance au Conseil d'Etat » (art. [L. 131-2](#)). Les membres du Conseil d'Etat doivent effectuer une déclaration d'intérêts (art. [L. 131-7](#)) et pour ceux qui occupent les plus hautes fonctions à l'intérieur du Conseil d'Etat, il est nécessaire d'effectuer une déclaration de situation patrimoniale (art. [L. 131-10](#)).

Selon l'article L. 131-4, « *Le vice-président du Conseil d'Etat établit, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative.* » Ainsi une charte de déontologie a-t-elle été établie ; elle a fait l'objet de modifications et par une décision du 14 mars 2017, le vice-président du Conseil d'Etat, après avoir recueilli l'avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, a adopté la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Un conseiller d'Etat honoraire a saisi le Conseil d'Etat pour en demander l'annulation... Le Conseil d'Etat a estimé que le vice-président du Conseil d'Etat avait bien respecté l'étendue de la compétence qui lui est conférée par les textes ; il a également jugé que le principe d'impartialité n'était pas méconnu (CE, 25 mars 2020, n° [411070](#)). Un collège de déontologie (art. [L. 131-6](#)) rend des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, formule des recommandations de nature à éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques et de la charte de déontologie, rend des avis sur les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises dans les conditions prévues aux articles L. 131-7 et L. 231-4-1, rend un avis préalable à l'établissement de la charte de déontologie. Le collège de déontologie rend publiques ses recommandations et peut rendre publics, sous forme anonyme, ses avis. L'ensemble figure sur une page dédiée du site du Conseil d'Etat.

Exemple

CE, 25 mars 2020, n° **411070** (extraits).

« En second lieu, M. A... soutient que l'article L. 131-4 du code de justice administrative, sur le fondement duquel a été prise la décision attaquée, méconnaîtrait le principe d'impartialité des juridictions et le droit à un recours juridictionnel effectif, tels que garantis par la Constitution, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il donne compétence au vice-président du Conseil d'État pour établir la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, alors que le vice-président préside la juridiction susceptible d'être appelée à statuer sur la légalité de cette charte et que, compte tenu de ses prérogatives à l'égard des membres du Conseil d'État, il est en mesure d'exercer une influence sur les membres de la formation de jugement.

10. Toutefois, par sa décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A..., le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 131-4 du code de justice administrative conforme à la Constitution. Le moyen d'inconstitutionnalité ne peut donc qu'être écarté.

11. En outre, il résulte d'un principe général de procédure qu'aucun membre d'une juridiction administrative ne peut participer au jugement d'un recours dirigé contre une décision administrative ou juridictionnelle dont il est l'auteur ou à l'élaboration de laquelle il a participé. Le respect d'une telle exigence est notamment assuré, pour les membres du Conseil d'Etat, par les dispositions de l'article L. 131-9 du code de justice administrative qui imposent à tout membre du Conseil d'Etat de s'abstenir de siéger dans une formation juridictionnelle s'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts. De plus, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 20 octobre 2017, quelles que soient les prérogatives du vice-président du Conseil d'État sur la nomination ou la carrière des membres de la juridiction administrative, les garanties statutaires reconnues à ces derniers aux titres troisième des livres premier et deuxième du code de justice administrative assurent leur indépendance à son égard. Par suite, M. A... n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir que, dès lors que les recours tendant à l'annulation de la charte de déontologie de la juridiction administrative sont portés devant le Conseil d'Etat, la compétence conférée au vice-président du Conseil d'Etat par l'article L. 131-4 du code de justice administrative pour adopter cette charte serait incompatible avec les exigences tenant au respect du principe d'impartialité des juridictions et du droit à un recours juridictionnel effectif, résultant de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même, M. A... ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. »

La commission supérieure du Conseil d'Etat (art. [L. 132-1](#)) émet un avis sur toute question relative au statut des membres du Conseil d'Etat (art. [L. 132-2](#)).

2. Les formations du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend 5 sections administratives ou consultatives et une section du contentieux (art. [L. 121-3](#)). Le principe est la double appartenance des membres du Conseil d'Etat aux formations administratives et aux formations contentieuses. Cependant, pour éviter tout problème de partialité, en particulier au regard des exigences européennes (voir Section 2, §4, *infra*), des frontières ont été établies.

a) Les formations administratives

Les sections administratives se répartissent ainsi : section de l'intérieur, section des finances, section sociale, section de l'administration, section des travaux publics. Il faut y adjoindre la section du rapport et des études, devenue section des études, de la prospective et de la coopération (décret n° [2024-167](#) du 1^{er} mars 2024). Les affaires sont réparties entre les sections administratives, non pas en fonction de leur nature mais en fonction du département ministériel à l'origine du texte soumis.

Sur les modalités de répartition, voir les articles [L. 123-1 et s.](#) et [R. 123-1 et s.](#) du CJA.

On notera la particularité de la section du rapport et des études.

Article R. 123-5 du CJA :

« La section des études, de la prospective et de la coopération a pour mission d'élaborer les propositions que le Conseil d'Etat adresse aux pouvoirs publics en application de l'article L. 112-3 et de réaliser des études à la demande du Premier ministre ou à l'initiative du vice-président. Elle conduit une réflexion prospective sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Elle bénéficie de l'expertise des membres du Conseil d'Etat et de celle des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que des contributions qu'elle sollicite, notamment auprès des universités et des organismes de recherche. Elle élabore l'étude annuelle qui est présentée lors de la rentrée du Conseil d'Etat.

Elle prépare le rapport d'activité que le Conseil d'Etat établit chaque année. Ce rapport mentionne les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif sur lesquelles le Conseil d'Etat appelle l'attention des pouvoirs publics et signale en outre, s'il y a lieu, les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux et des autres juridictions administratives. Le rapport est remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des assemblées. Il est rendu public.

Les études et le rapport d'activité sont soumis au vice-président délibérant avec les présidents de section et adoptés par l'assemblée générale.

La section des études, de la prospective et de la coopération est chargée de l'organisation et de la coordination des actions de coopération européenne et internationale menées par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives.

Elle est également chargée, dans les conditions fixées au livre IX du présent code, du règlement des difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux et des autres juridictions administratives. »

Il existe une assemblée générale du Conseil d'Etat, qui se réunit soit en formation ordinaire (art. R. 123-14), soit en formation plénière (art. R. 123-13).

Article R. 123-20 : ordre du jour de l'assemblée générale ordinaire du Conseil d'Etat :

« Sont portés à l'ordre du jour de l'assemblée générale ordinaire du Conseil d'Etat ou, sur décision du vice-président, après avis du président de la section ou de la commission compétente, à l'ordre du jour de l'assemblée générale plénière du Conseil d'Etat :

1° Les projets et propositions de lois et projets d'ordonnances, sous réserve des dispositions de l'article R. 123-21 ;

2° Les affaires qui, en raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de l'assemblée générale soit à la demande des ministres intéressés, soit par le vice-président du Conseil d'Etat, soit par le président de la section ou de la commission compétente, soit à la demande de cette section ou de cette commission.

Toutefois, le vice-président du Conseil d'Etat peut, sur proposition du président de la section ou de la commission compétente, décider de ne pas porter à l'ordre du jour de l'assemblée générale certains projets relevant des catégories ci-après :

a) Projets de loi ayant pour objet principal la ratification d'une ordonnance ;

b) Projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale ;

c) Projets ou propositions de loi ou projets d'ordonnance portant extension et, le cas échéant, adaptation de dispositions législatives à une ou plusieurs collectivités d'outre-mer ou à la Nouvelle-Calédonie ;

d) Projets ou propositions de loi ou projets d'ordonnance ayant pour objet principal la transposition en droit interne d'une directive communautaire ;

e) Projets ou propositions de loi ou projets d'ordonnance procédant à la codification de la législation ;

f) Projets ou propositions de loi ou projets d'ordonnance ne soulevant pas de difficulté.

L'assemblée générale ordinaire peut décider le renvoi d'une affaire à l'assemblée générale plénière. »

b) Les formations contentieuses

La Section du Contentieux est divisée en dix chambres (cette appellation datant du décret n° 2016-899 du 1^{er} juillet 2016, il s'agissait avant de sous-sections). Elle était présidée, depuis 2018, par [Jean-Denis Combrexelle](#), qui avait succédé à Bernard Stirn. Depuis le 27 janvier 2021, elle est présidée par [Christophe Chantepy](#). Les présidents de chambre sont désignés pour une durée de 4 ans par arrêté du Premier ministre, sur proposition du Garde des Sceaux, mais surtout sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat après avis du président de la section du contentieux (art. [R. 122-6](#)). Le jugement des affaires est confié à une chambre, ou à deux, trois ou quatre chambres réunies (art. [R. 122-11](#)). Si l'affaire présente une difficulté ou une importance particulière, elle peut être renvoyée à la Section du contentieux ou à l'Assemblée du contentieux (art. [R. 122-17](#)), qui doit être distinguée de l'assemblée générale vue ci-dessus en matière administrative. Celle-ci se réunit peu ; elle se prononce sur des affaires extrêmement importantes, emportant des revirements de jurisprudence (par exemple, l'arrêt Nicolo a été rendu en Assemblée). Il existe auprès de chaque chambre un rapporteur public, qui va présenter ses conclusions et proposer une solution au litige.

Chambres	Attributions principales
1 ^{ère} chambre	Sécurité sociale, aide sociale...
2 ^{ème} chambre	Extraditions, expulsions, postes et télécommunications...
3 ^{ème} chambre	Urbanisme, collectivités territoriales, contentieux fiscal...
4 ^{ème} chambre	Enseignement public, professions médicales...
5 ^{ème} chambre	Logement, police...
6 ^{ème} chambre	Comptabilité publique, environnement, juridictions et magistrats, contentieux de l'Autorité des Marchés Financiers
7 ^{ème} chambre	Armées, établissements publics, marchés et contrats...
8 ^{ème} chambre	Voirie, recours pour excès de pouvoir en matière fiscale...
9 ^{ème} chambre	Tarification des services publics, contentieux fiscal...
10 ^{ème} chambre	Libertés publiques, réfugiés, contentieux fiscal...

Il existe depuis la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 une formation spécialisée dans le contentieux des techniques de recueil de renseignements (art. [L. 773-2](#) du CJA). La particularité est que, devant cette formation, la procédure n'est pas contradictoire puisqu'elle est largement placée sous le sceau du secret défense. Mais elle comprend un rapporteur et un rapporteur public. **La Cour européenne des droits de l'homme estime que le recours contentieux ouvert contre les techniques de recueil de renseignement devant le Conseil d'Etat est bien « un recours effectif »** (CEDH, 16 janv. 2025, n° [49526/15](#)).

Comme les autres juridictions administratives, le juge peut statuer à juge unique.

B - Attributions du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat exerce des attributions administratives, consultatives et des activités juridictionnelles, au contentieux.

1. Attributions administratives

Un certain nombre de dispositions constitutionnelles imposent l'avis du Conseil d'Etat avant l'édiction de certains textes.

Ainsi de l'article 37 de la Constitution, selon lequel les textes de forme législative intervenus en des matières réglementaires peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. On peut également citer l'article 38, qui prévoit que les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, ou l'article 39, qui précise que les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Le dernier alinéa de cet article ajoute que :

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

La compétence administrative est ainsi clairement identifiée dans le texte constitutionnel. Ces éléments sont précisés par certaines dispositions législatives du code de la justice administrative.

Selon l'article L. 112-1 du CJA,

« Le Conseil d'Etat participe à la confection des lois et ordonnances. Il est saisi par le Premier ministre des projets établis par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée.

Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumis par le Gouvernement.

Saisi d'un projet de texte, le Conseil d'Etat donne son avis et propose les modifications qu'il juge nécessaires.

En outre, il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés. »

« Il peut aussi être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. » (art. L. 112-2).

« Il peut également, de sa propre initiative, attirer l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général. » (art. L. 112-3). Enfin, le Conseil d'Etat est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives (art. L. 112-5). Cette mission contrôle l'organisation et le fonctionnement des juridictions ; elle peut mener des études sur un thème intéressant plusieurs juridictions. Si la situation d'une juridiction l'exige, le vice-président du Conseil d'Etat peut décider d'une inspection. La mission veille à la diffusion de bonnes pratiques destinées à favoriser l'accomplissement de leurs missions par les juridictions, et peut formuler à cet effet toute recommandation utile (art. R. 112-1).

La plupart des avis rendus par le Conseil d'Etat sur des projets de lois sont désormais rendus publics, depuis une décision du Président de la République du 20 janvier 2015. A l'exception des lois financières, des lois de ratification d'ordonnances et des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux, les avis sur les projets de loi sont rendus publics sur Légifrance, puis sur le site du Conseil d'Etat à la date de leur transmission au Parlement, c'est-à-dire le jour de leur adoption par le Conseil des ministres. La publicité des avis a donc conduit le Conseil d'Etat à rédiger les avis de manière accessible pour le public. Comme le souligne Jean-Marc Sauvé, « Ce rôle est un élément important du processus d'élaboration des textes législatifs

que le terme de « consultation » ne doit pas conduire à minorer. Car le Conseil émet un avis qui porte un regard global sur la qualité de la norme, bien au-delà du seul contrôle de sa régularité formelle ou juridique, et il propose en outre une véritable réécriture du texte afin d'assurer la cohérence et l'efficacité des projets qui lui sont soumis. Sans être des décisions, compte tenu de ce que le Gouvernement peut ne pas les suivre, les avis émis dans ce cadre vont au-delà d'une simple consultation informative » (Conclusion du colloque du 25 nov. 2016, l'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'Etat). Il effectue un contrôle de la qualité du texte, pour éviter des ambiguïtés ; il veille à la régularité juridique des textes ; sur ce point, l'ancien vice-président du Conseil d'Etat ajoutait : « Le Conseil d'État se garde cependant de sacrifier à une sorte de principe de précaution juridique et il ne donne un avis défavorable à un projet que s'il existe un doute véritablement sérieux, compte tenu notamment de la jurisprudence, existante ou normalement prévisible, sur la constitutionnalité ou la conventionalité d'un texte. S'il s'impose de motiver ses désaccords avec le projet qui lui est soumis, il s'attache aussi à exposer les raisons d'un avis favorable, lorsqu'il apparaît clair que la disposition en cause fera l'objet d'une contestation devant les juridictions nationales, en particulier le Conseil constitutionnel, ou devant les juridictions européennes ». Et lui-même reconnaissait que le Conseil d'Etat appréciait aussi l'opportunité administrative du projet : « si le Conseil d'État s'abstient de se prononcer sur les choix politiques qui ont présidé à l'élaboration d'un projet de loi, il en vérifie néanmoins "l'opportunité administrative". A ce titre, il s'assure, d'une part, que le texte proposé est utile et nécessaire au regard des objectifs poursuivis et il contrôle son insertion dans l'environnement juridique existant. Le cas échéant, il demande au Gouvernement de compléter son texte ou procède lui-même aux ajustements nécessaires. Il s'assure aussi que l'application du texte proposé ne comporte pas des risques excessifs pour la sécurité juridique. D'autre part, le Conseil d'État examine les conditions de mise en œuvre des textes et il s'interroge sur la pertinence et l'efficacité des moyens juridiques proposés au regard des buts poursuivis et de la capacité des services administratifs à appliquer les dispositions qui lui sont soumises ». Le Conseil d'Etat se montre très attentif à la réalité et à l'utilité des études d'impact, dès lors que le Conseil constitutionnel se contente d'une approche minimaliste.

Exemple

Voir l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire: CE, Section des travaux publics, 8 mars 2018, n° [394425](#).

2. Attributions contentieuses

Selon l'article L. 111-1 du CJA, « Le Conseil d'Etat 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. »

Il juge cependant en premier et dernier ressort, en appel de certaines décisions, et en cassation. Il rend des avis contentieux.

Remarque

Pour l'année 2019, le Conseil d'Etat a rendu 10 320 arrêts.

§2 : Les Cours administratives d'appel

Il est utile de voir leur organisation puis les attributions.

A - Organisation des Cours administratives d'appel

Elles sont actuellement 9 (Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles, et Toulouse, la dernière créée). Elles ont été créées par la loi n° [87-1127](#) du 31 décembre 1987, pour tenter de désengorger la juridiction administrative, et principalement le Conseil d'Etat ; un troisième degré de juridiction a donc vu le jour au sein de l'ordre juridictionnel administratif. Leur siège et leur ressort sont fixés par l'article [R. 221-7](#) du CJA. Elles suivent l'organisation du Conseil d'Etat en ce qu'elles sont divisées en chambres. Les membres des cours administratives d'appel sont des magistrats administratifs et bénéficient d'un statut identique à celui des membres des tribunaux administratifs. Le président de la cour administrative d'appel est un conseiller d'Etat en

service ordinaire (art. [L. 222-3](#)). L'affectation dans les fonctions de président d'une cour administrative d'appel est prononcée par décret sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section. Les fonctions de président d'une cour administrative d'appel ne peuvent durer plus de 7 ans sur un même poste (art. [L. 222-4](#)).

L'ordonnance du 2 juin 2021, qui a réformé les modes d'accès au Conseil d'Etat, maintient deux procédures de recrutement : le concours de recrutement direct et la possibilité de rejoindre le corps à la sortie de l'INSP. L'ordonnance instaure une obligation de mobilité statutaire au grade de conseiller (art. 7). Les administrateurs de l'État souhaitant rejoindre le corps des conseillers à la sortie de l'INSP doivent justifier de deux ans de services publics effectifs en cette qualité avant d'être affectés en juridiction. Pour être promu au grade de premier conseiller, les conseillers devront avoir accompli une mobilité statutaire d'une durée d'au moins deux ans. Les conseillers qui justifient, préalablement à leur nomination, d'une expérience professionnelle dans le secteur public ou le secteur privé d'au moins quatre ans dans des fonctions d'un niveau équivalent à celles de la catégorie A, sont réputés avoir accompli cette mobilité statutaire. L'accès au grade de président est conditionné à une mobilité de deux ans au moins, qui ne peut plus être effectuée au sein d'une cour administrative d'appel.

La cour comprend donc un président, des présidents de chambre, des assesseurs et des conseillers. Les affaires sont jugées soit par une chambre siégeant en formation de jugement, soit par une formation de chambres réunies, soit par la cour en formation plénière (art. [R. 222-25](#) ; sur la composition de la formation plénière, art. [R. 222-30](#)).

Des contrats d'objectifs ont été conclus entre le Conseil d'Etat et certaines cours administratives d'appel pour réduire les délais de jugement ; l'objectif était de parvenir à un délai de un an, ce qui n'est pas tout à fait réalisé.

B - Attributions des cours administratives d'appel

Comme le Conseil d'Etat, elles disposent d'attributions administratives et d'attributions contentieuses.

Selon l'article [L. 212-1](#), « Outre leurs attributions juridictionnelles, (...) les cours administratives d'appel exercent des fonctions consultatives. »

Ainsi peuvent-elles être amenées à donner un avis sur des questions qui leur sont soumises par les préfets de région.

S'agissant des attributions juridictionnelles, elles sont en principe juges d'appel des jugements des tribunaux administratifs.

§3 : Les Tribunaux administratifs

Eux aussi voient leur organisation et leurs attributions déterminées par le Code de justice administrative.

A - Organisation

Les tribunaux administratifs sont au nombre de 31 en métropole et de 11 en outre-mer. Leur siège et leur ressort sont définis à l'article [R. 221-3](#). Le pouvoir réglementaire peut toujours créer un nouveau tribunal administratif, mais la suppression d'un tribunal administratif ne peut résulter en principe que de la loi, cette mesure portant atteinte au principe d'immovibilité des magistrats ; la question se pose différemment pour l'ordre judiciaire au regard du nombre de juridictions de première instance.

Les tribunaux administratifs comprennent également des chambres, mais qui ne sont pas des unités de jugement ; elles servent seulement à déterminer le nombre de vice-présidents occupant des fonctions de président de chambre. Les tribunaux sont ainsi classés en trois catégories, selon le nombre de chambres : ceux qui comportent au moins 9 chambres, ceux qui en comportent de 5 à 8 et ceux qui en comportent moins de 5. L'affectation des membres dans les chambres, la composition de chaque chambre et la répartition des affaires entre les chambres sont décidées par le président de la juridiction.

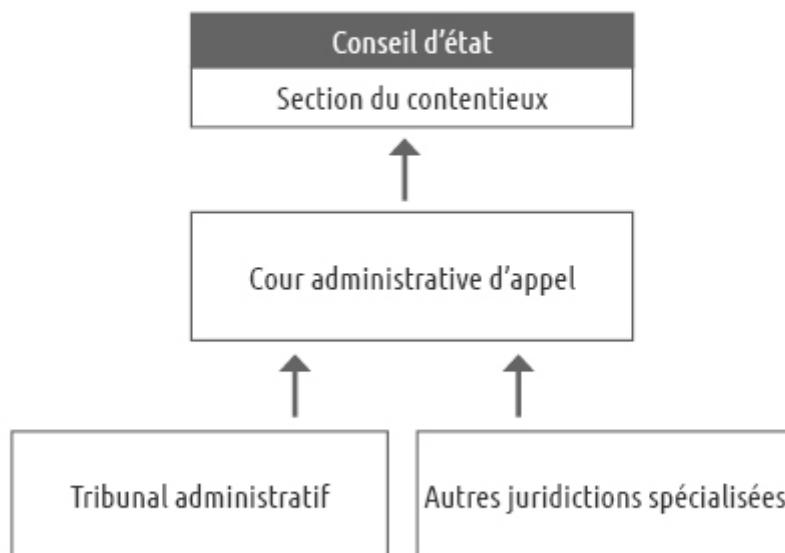
Il existe une assemblée générale des magistrats et des membres du greffe, composée de tous les magistrats, qui se réunit au moins une fois par an ; elle est convoquée et présidée par le président du tribunal, examine des sujets d'intérêt commun ; elle a un rôle consultatif.

B - Attributions

Les tribunaux administratifs exercent eux aussi des missions administratives et des missions juridictionnelles. Outre des fonctions juridictionnelles, ils exercent également des fonctions consultatives ; ils peuvent être amenés à donner un avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets de département. La disposition la plus originale, et pourtant ancienne puisqu'elle remonte à 1837, est celle qui attribue aux tribunaux administratifs la compétence pour se prononcer sur l'exercice, par les contribuables, des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leurs établissements publics (art. [L. 212-2](#) du CJA, action définie par les articles [L. 2132-5](#) et [L. 2132-6](#) du CGCT pour les communes, art. [L. 3133-1](#) pour les départements, art. [L. 4143-1](#) pour les régions). L'action doit présenter un intérêt suffisant pour la collectivité et avoir une chance de succès. Cette autorisation de plaider, qui constitue une décision administrative donnée par le tribunal, ne peut être donnée pour exercer une action irrecevable ; cette décision du tribunal est bien une décision administrative et non une décision juridictionnelle, susceptible de contestation contentieuse.

Selon l'article [L. 211-1](#), ils sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, juges de droit commun du contentieux administratif. C'est bien la réforme de 1953 qui a abouti à cette compétence de droit commun. Les jugements des tribunaux administratifs sont en principe rendus par une formation de trois membres, sauf lorsqu'ils relèvent d'un juge statuant seul. La formation de jugement ou le tribunal peut décider de renvoyer l'affaire devant une formation supérieure (chambres réunies ou formation plénière).

L'ordre juridictionnel administratif



Source : UNJF

§4 : Les juridictions administratives spécialisées

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de donner des critères permettant d'identifier une juridiction administrative spécialisée, relevant du Conseil d'Etat par la voie de la cassation. Il se réfère à la nature des attributions de l'organisme (CE, Ass., 12 déc. 1953, De Bayo, Rec., p. 544), au caractère collégial de l'institution, à la nature disciplinaire de ses attributions, à la procédure éventuellement suivie devant lui. Selon cette décision, les ordres professionnels rendent des décisions de justice lorsqu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires. Le Conseil d'Etat a ainsi estimé qu'un organe collégial, doté du pouvoir de trancher lui-même des litiges et de prononcer des sanctions est une juridiction administrative.

Exemple

CE, Ass., 12 juil. 1969, L'Etang, Rec., p. 388, pour la formation du [CSM](#) compétente à l'égard des magistrats du siège.

La plupart des juridictions administratives spécialisées sont des juridictions disciplinaires.

Exemple

La plus connue est sans doute la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège, qui rend une décision juridictionnelle, susceptible de recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Si le Conseil d'Etat casse la décision rendue par cette formation, cette dernière sera de nouveau saisie et devra rejurer l'affaire. Mais la formation du CSM compétente à l'égard du parquet ne statue pas en tant que juridiction puisqu'elle se borne à donner un avis au Garde des Sceaux, qui décidera de la sanction à infliger (CE, 18 oct. 2000, Terrail, Rec., p. 430). Le Conseil d'Etat a précisé que l'ensemble des dispositions particulières régissant la procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature écarte pour cette juridiction l'application des règles générales relatives aux productions faites après la clôture de l'instruction devant les juridictions administratives (CE, 16 fév. 2024, n° [467367](#) ; il s'agit donc d'une juridiction spécialisée particulière).

Sont aussi des juridictions administratives spécialisées les juridictions disciplinaires de certains organismes corporatifs ou professionnels :

Exemple

on peut citer le [CNESER](#) (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche), qui connaît en appel des décisions prises par la section spécifique constituée à l'intérieur du conseil académique de l'établissement d'enseignement supérieur ; la commission nationale d'appel de l'ordre des médecins.

Les juridictions financières relèvent également du Conseil d'Etat par la voie de la cassation.

Exemple

Les plus connues sont la [Cour des comptes](#) et la [Cour de discipline budgétaire et financière](#).

Relève également du Conseil d'Etat par la voie de la cassation :

Exemple

- la Cour nationale du droit d'asile ([CNDA](#)), compétente pour connaître des décisions relatives aux demandes d'asile ; elle statue en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ([OFPRA](#)). La loi n° [2024-42](#) du 26 janvier 2024 (décret n° [2024-800](#) du 8 juillet 2024) a profondément réformé la juridiction. La CNDA comprend 23 chambres regroupées en 6 sections, dont 5 chambres territoriales et 18 au siège de la Cour à Montreuil.
- C'est également le cas de la Commission du contentieux du stationnement payant ([CCSP](#), qui a son siège à Limoges) ; elle connaît des litiges portant sur le contentieux du stationnement payant ; en effet, le fait de ne pas payer le stationnement ou de dépasser la durée autorisée n'entre plus dans la catégorie des contraventions, donc dans le domaine de la police et du pénal. La CCSP statue sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement (art. [L. 2333-87-2](#) du CGCT). Cette juridiction est rebaptisée Tribunal du stationnement payant à compter du 1^{er} janvier 2025 (décret n° [2024-733](#) du 5 juillet 2024).

Il faut noter qu'un organisme qui n'est pas considéré ni qualifié de juridiction en droit interne peut quand même se voir imposer le respect des exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatives au tribunal indépendant et impartial, « *eu égard à la nature, à la composition et aux attributions* » qui sont les siennes (CE, Ass., 3 nov. 1999, Didier).

§5 : L'organisation de la juridiction administrative et les exigences de la Convention et de la Cour européennes des droits de l'homme

Deux problèmes principaux se posent, celui de l'impartialité générale du Conseil d'Etat du fait de son double rôle, conseiller du gouvernement et juge du contentieux administratif et celui du rôle du rapporteur public.

A - L'impartialité du Conseil d'Etat et les exigences européennes

La question de l'impartialité des membres du Conseil d'Etat, qui font partie des deux formations, administratives et contentieuses, se pose au regard de l'impartialité. Le dédoublement fonctionnel du Conseil d'Etat interroge en effet.

Exemple

Cette discussion a été relancée avec l'affaire Procola c/ Luxembourg (CEDH, 28 sept. 1995), qui concernait le Conseil d'Etat luxembourgeois ; ce dernier comporte un nombre de membres très réduit par rapport aux effectifs du Conseil d'Etat français. La Cour européenne avait alors dénoncé la confusion des fonctions contentieuses et consultatives.

Affaire Procola c/ Luxembourg (extraits).

« 41. La requérante souligne que quatre des cinq membres composant le comité du contentieux, appelé à statuer sur son recours, avaient auparavant siégé dans la formation consultative du Conseil d'Etat qui avait donné un avis sur le projet de règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 et rédigé un projet de loi rendant ce règlement rétroactif. Eu égard à l'attitude qu'ils avaient antérieurement adoptée, notamment à l'occasion de la rédaction de la lettre adressée le 24 juin 1987 par le président du Conseil d'Etat au président du gouvernement (paragraphe 12 ci-dessus), les juges du comité du contentieux n'auraient pu en toute sérénité connaître de la question qui leur avait été soumise, celle de la légalité de l'application rétroactive des arrêtés ministériels du 21 septembre 1987. En l'occurrence, il y aurait manqué d'impartialité tant objective que subjective.

42. Le Gouvernement relève que devant la Commission Procola n'a mis en cause que l'impartialité objective de la juridiction. Le grief désormais tiré de l'impartialité subjective et à l'appui duquel aucun élément n'a été apporté devrait donc être rejeté comme nouveau. En l'espèce, certains membres du comité du contentieux auraient bel et bien exercé successivement les fonctions de conseiller, puisqu'ils ont donné un avis sur le règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 et proposé au gouvernement de faire adopter la loi du 27 août 1987, puis celles de juge. Il serait néanmoins erroné d'en déduire que le Conseil d'Etat n'était pas en mesure de statuer de manière impartiale sur le recours. Dans le système luxembourgeois, le comité du contentieux ne pourrait que rejeter un recours dirigé contre une loi non parce qu'il aurait préalablement donné son avis sur le texte, mais parce qu'il se trouverait dans une hypothèse de "compétence liée".

43. La Cour estime qu'en l'occurrence il ne s'impose pas de rechercher si le comité du contentieux constituait un tribunal indépendant. La requérante n'a mis en cause ni le mode de désignation et la durée du mandat des conseillers d'Etat ni l'existence de garanties contre les pressions extérieures.

44. Le seul point à trancher est celui de savoir si ledit organe remplissait les exigences d'impartialité requises par l'article 6 (art. 6) de la Convention, compte tenu du fait que quatre de ses cinq membres ont eu à se prononcer sur la légalité d'un règlement qu'ils avaient examiné auparavant dans le cadre de leur mission de caractère consultatif.

45. La Cour constate qu'il y a eu confusion, dans le chef de quatre conseillers d'Etat, de fonctions consultatives et de fonctions juridictionnelles. Dans le cadre d'une institution telle que le Conseil d'Etat luxembourgeois, le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution. En l'espèce, Procola a pu légitimement craindre que les membres du comité du contentieux ne se sentissent liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute, aussi peu justifié soit-il, suffit à altérer l'impartialité du tribunal en question, ce qui dispense la Cour d'examiner les autres aspects du grief.

46. Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). »

Dans une affaire ultérieure, Kleyn c/ Pays-Bas (CEDH, 6 mai 2003), la Cour se montre plus en retrait. Elle estime qu'il ne lui appartient pas de statuer dans l'abstrait sur la compatibilité du système en cause avec la Convention. Elle doit déterminer si, pour ce qui est des recours portés devant la section du contentieux administratif par les requérants en l'espèce, il était compatible avec les exigences de l'impartialité objective que la structure institutionnelle du Conseil d'Etat néerlandais permette à certains de ses membres d'exercer à la fois des fonctions consultatives et des fonctions juridictionnelles. Dans l'affaire en cause, le Conseil d'Etat plénier avait rendu un avis relatif au projet de loi sur la planification des infrastructures de transport, alors que les recours formés par les requérants étaient dirigés contre l'arrêté de tracé. Dès lors, à la différence de la situation à l'origine de l'affaire Procola, l'avis consultatif et la procédure subséquente d'examen des recours ne concernaient pas « la même affaire » ou « la même décision ».

Dans l'affaire GL et SL c/ France (CEDH, 6 mars 2003), la Cour européenne donne les indications suivantes s'agissant du Conseil d'Etat français :

« La Cour note d'abord qu'il pourrait résulter du fonctionnement du Conseil d'Etat français et du statut de ses membres une possibilité de "confusion, dans le chef des (...) conseillers d'Etat de fonctions consultatives et juridictionnelles" puisque les membres affectés à la section du contentieux peuvent aussi être affectés à une section administrative et être ainsi amenés à «exercer successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions», ce qui pourrait «mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution» (voir l'arrêt Procola précité, § 45). Toutefois, la Cour relève que la présente affaire se distingue de l'affaire Procola précitée, où quatre des cinq membres de la formation de jugement ont eu à se prononcer sur la légalité d'un règlement qu'ils avaient examiné auparavant dans le cadre de leur fonction consultative. Dans la présente espèce, les requérants ont fait valoir essentiellement des arguments de nature générale tenant à l'organisation du Conseil d'Etat, aux carrières des conseillers d'Etat et aux fonctions qu'ils ont pu auparavant exercer. Ils n'ont toutefois indiqué aucun élément susceptible de faire conclure que, dans l'exercice de fonctions antérieures ou parallèles, les membres de la formation de jugement auraient eu à prendre position sur les textes en cause, en auraient connu d'une quelconque façon, ou auraient eu avec les parties adverses des liens de nature à faire redouter un défaut d'impartialité (...). En tout état de cause, dans la présente espèce, la Cour relève qu'il n'existe aucune raison de douter ni de l'indépendance ni de l'impartialité des membres du Conseil d'Etat, faute de preuve contraire. Il s'ensuit que les craintes des requérants ne peuvent passer pour objectivement justifiées et que cette partie du grief est manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4 de la Convention. »

Le Conseil d'Etat français reste sur le principe de cette double appartenance, avec des garanties qui permettent de garantir l'impartialité. Ainsi des articles R. 122-21-2 et R. 122-21-3 du CJA. De plus, les justiciables qui attaquent un texte pris après avis du Conseil d'Etat peuvent demander communication de la liste des membres du Conseil d'Etat qui ont rendu cet avis, afin de s'assurer par eux-mêmes du respect de cette règle.

Article R122-21-2 du CJA :

« Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours contre un acte pris après avis d'une de ses formations consultatives, la liste des membres ayant pris part à la délibération de cet avis est communiquée au requérant qui en fait la demande. »

Article R122-21-3 du CJA :

« Les membres du Conseil d'Etat qui participent au jugement des recours dirigés contre des actes pris après avis du Conseil d'Etat ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors qu'ils n'ont pas été rendus publics, ni des dossiers des formations consultatives relatifs à ces avis. »

Dans un arrêt d'Assemblée rendu le 15 avril 2024 (n° [469719](#)), le Conseil d'Etat a précisé quelques règles relatives à l'impartialité, à propos d'une membre de la formation de jugement dans un litige auquel un département était partie, alors que cette personne avait exercé, 21 mois avant la date de du jugement rendu, les fonctions de cheffe du service juridique et contentieux de ce département. Selon la haute instance, *« un membre de la juridiction administrative ne peut recevoir, accepter ou présupposer quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit. Il a l'obligation, sans préjudice de dispositions législatives particulières, de s'abstenir de participer au jugement d'une affaire s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité »*. Mais *« l'exercice, qu'il soit passé, concomitant ou envisagé dans le futur, de fonctions administratives par un membre de la juridiction administrative ne peut, par lui-même, constituer un motif de mettre en doute son impartialité »*. Le juge précise alors le comportement que doit adopter la personne en cause : *« l'intéressé ne saurait en revanche participer au jugement des affaires mettant en cause les décisions administratives dont il est l'auteur, qui ont été prises sous son autorité, à l'élaboration ou à la défense en justice desquelles il a pris part. Il doit également s'abstenir de participer au jugement des autres affaires pour lesquelles, eu égard à l'ensemble des données particulières propres à chaque cas, notamment la nature des fonctions administratives exercées, l'autorité administrative en cause, le délai écoulé depuis qu'elles ont, le cas échéant, pris fin, ainsi que l'objet du litige, il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité. S'il suppose en sa personne une telle cause de récusation, il interroge, au besoin, pour l'apprécier, le président*

de la formation de jugement, qui peut l'inviter à ne pas siéger. Dans tous les cas, il lui appartient de s'abstenir de participer au jugement de l'affaire s'il estime en conscience devoir se déporter, sans avoir à s'en justifier ». La Conseil d'Etat a également indiqué qu'en cas de doute sur l'impartialité d'un membre d'une juridiction disciplinaire, celui-ci doit se déporter. La haute instance admet, alors, sous certaines conditions que la juridiction peut siéger en formation incomplète (CE, 7 mars 2025, n° [491187](#)). La haute instance a également précisé que « *sous peine de violation du principe d'impartialité, un membre d'une juridiction administrative qui a publiquement exprimé son opinion sur un litige en qualité de rapporteur public ne peut participer à la formation de jugement statuant sur le recours formé contre une décision juridictionnelle statuant sur ce litige* » (CE, 18 avril 2025, n° [488035](#)).

B - Le rôle du rapporteur public et les exigences européennes

Le rapporteur public bénéficie d'un rôle particulier au sein de la juridiction administrative. C'est lui qui, devant chaque juridiction (TA, CAA ou CE), expose à l'audience, oralement, ses conclusions et propose une solution. Il s'est pendant longtemps appelé commissaire du Gouvernement, ce qui pouvait engendrer une confusion sur sa mission. On l'a vu, il est désormais appelé rapporteur public, y compris devant le Tribunal des conflits. La question de son rôle et de sa présence au délibéré s'est posée au regard des exigences européennes.

Exemple

Ainsi, dans un arrêt Esclatine (CE, 29 juillet 1998), le juge administratif estime que le commissaire du gouvernement (à l'époque) participe à la fonction de juger, ce qui implique que qu'il n'ait pas à donner connaissance de son projet de conclusions aux parties avant l'audience ; l'exercice de sa mission n'est pas soumis au principe du contradictoire. Il n'est donc pas considéré comme un ministère public ; or, devant la Cour de cassation, la Cour européenne a estimé que les modalités de l'intervention de l'avocat général dans une affaire pénale contrevenaient aux exigences de l'article 6§1 de la Convention européenne (CEDH, 31 mars 1998, Reinhardt et Slime Kaïd c/ France). Dans l'affaire Kress c/ France (CEDH, 7 juin 2001), la Cour estime que le sens des conclusions du commissaire du gouvernement (désormais rapporteur public) peut être demandé par l'avocat (non-violation de l'article 6§1), mais que le commissaire du gouvernement ne peut pas participer au délibéré (violation de l'article 6§1).

Arrêt Esclatine (extrait).

« Considérant que la requérante soutient que l'article 67 susmentionné, dont elle invoque la violation à l'appui de son recours en révision, doit être interprété, par référence à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme impliquant que les parties ou leurs conseils aient connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement préalablement à leur prononcé afin d'être mis à même d'y répondre et qu'elle fait état, à l'appui de son argumentation, de décisions rendues par la cour européenne des droits de l'homme dans des cas et pour des juridictions différents ;

Considérant que le principe du contradictoire, qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge, implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office ; que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction ;

Mais considérant que 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, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement ; qu'il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre ; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du contradictoire applicable à l'instruction ; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du commissaire du gouvernement - qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites - n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties, lesquelles n'ont pas davantage à être invitées à y répondre ; que, par suite, le moyen tiré de la violation de l'article 67 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, tel qu'il a été analysé ci-dessus, doit être écarté. »

CEDH, Affaire Kress c/ France (extraits).

« 75. Or, à la différence de l'affaire Reinhardt et Slimane-Kaïd, il n'est pas contesté que, dans la procédure devant le Conseil d'Etat, les avocats qui le souhaitent peuvent demander au commissaire du gouvernement, avant l'audience, le sens général de ses conclusions. Il n'est pas davantage contesté que les parties peuvent répliquer, par une note en délibéré, aux conclusions du commissaire du gouvernement, ce qui permet, et c'est essentiel aux yeux de la Cour, de contribuer au respect du principe du contradictoire. C'est d'ailleurs ce que fit l'avocat de la requérante en l'espèce (paragraphe 26 ci-dessus).

Enfin, au cas où le commissaire du gouvernement invoquerait oralement lors de l'audience un moyen non soulevé par les parties, le président de la formation de jugement ajournerait l'affaire pour permettre aux parties d'en débattre (paragraphe 49 ci-dessus).

Dans ces conditions, la Cour estime que la procédure suivie devant le Conseil d'Etat offre suffisamment de garanties au justiciable et qu'aucun problème ne se pose sous l'angle du droit à un procès équitable pour ce qui est du respect du contradictoire.

Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à cet égard (...).

En ce qui concerne la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat :

77. Sur ce point, la Cour constate que l'approche soutenue par le Gouvernement consiste à dire que, puisque le commissaire du gouvernement est un membre à part entière de la formation de jugement, au sein de laquelle il officie en quelque sorte comme un deuxième rapporteur, rien ne devrait s'opposer à ce qu'il assiste au délibéré, ni même qu'il vote.

78. Le fait qu'un membre de la formation de jugement ait exprimé en public son point de vue sur l'affaire pourrait alors être considéré comme participant à la transparence du processus décisionnel. Cette transparence est susceptible de contribuer à une meilleure acceptation de la décision par les justiciables et le public, dans la mesure où les conclusions du commissaire du gouvernement, si elles sont suivies par la formation de jugement, constituent une sorte d'explication de texte de l'arrêt. Dans le cas contraire, lorsque les conclusions du commissaire du gouvernement ne se reflètent pas dans la solution adoptée par l'arrêt, elles constituent une sorte d'opinion dissidente qui nourrira la réflexion des plaideurs futurs et de la doctrine. La présentation publique de l'opinion d'un juge ne porterait en outre pas atteinte au devoir d'impartialité, dans la mesure où le commissaire du gouvernement, au moment du délibéré, n'est qu'un juge parmi d'autres et que sa voix ne saurait peser sur la décision des autres juges au sein desquels il se trouve en minorité, quelle que soit la formation dans laquelle l'affaire est examinée (sous-section, sous-sections réunies, section ou assemblée). Il est d'ailleurs à noter que, dans la présente affaire, la requérante ne met nullement en cause l'impartialité subjective ou l'indépendance du commissaire du gouvernement.

79. Toutefois, la Cour observe que cette approche ne coïncide pas avec le fait que, si le commissaire du gouvernement assiste au délibéré, il n'a pas le droit de voter. La Cour estime qu'en lui interdisant de voter, au nom de la règle du secret du délibéré, le droit interne affaiblit sensiblement la thèse du Gouvernement, selon laquelle le commissaire du gouvernement est un véritable juge, car un juge ne saurait, sauf à se déporter, s'abstenir de voter. Par ailleurs, il serait difficile d'admettre que des juges puissent exprimer publiquement leur opinion et que d'autres puissent seulement le faire dans le secret du délibéré.

80. En outre, en examinant ci-dessus le grief de la requérante concernant la non-communication préalable des conclusions du commissaire du gouvernement et l'impossibilité de lui répliquer, la Cour a accepté que le rôle joué par le commissaire pendant la procédure administrative requière l'application de garanties procédurales en vue d'assurer le respect du principe du contradictoire (paragraphe 76 ci-dessus). La raison qui a amené la Cour à conclure à la non-violation de l'article 6 § 1 sur ce point n'était pas la neutralité du commissaire du gouvernement vis-à-vis des parties mais le fait que la requérante jouissait de garanties procédurales suffisantes pour contrebalancer son pouvoir. La Cour estime que ce constat entre également en ligne de compte pour ce qui est du grief concernant la participation du commissaire du gouvernement au délibéré.

81. Enfin, la théorie des apparences doit aussi entrer en jeu : en s'exprimant publiquement sur le rejet ou l'acceptation des moyens présentés par l'une des parties, le commissaire du gouvernement pourrait être légitimement considéré par les parties comme prenant fait et cause pour l'une d'entre elles.

Pour la Cour, un justiciable non rompu aux arcanes de la justice administrative peut assez naturellement avoir tendance à considérer comme un adversaire un commissaire du gouvernement qui se prononce pour le rejet de son pourvoi. A l'inverse, il est vrai, un justiciable qui verrait sa thèse appuyée par le commissaire le percevrait comme son allié. La Cour conçoit en outre qu'un plaideur puisse éprouver un sentiment d'inégalité si, après avoir entendu les conclusions du commissaire dans un sens défavorable à sa thèse à l'issue de l'audience publique, il le voit se retirer avec les juges de la formation de jugement afin d'assister au délibéré dans le secret de la chambre du conseil (voir, mutatis mutandis, arrêt Delcourt précité, pp. 16-17, § 30).

82. Depuis l'arrêt Delcourt, la Cour a relevé à de nombreuses reprises que, si l'indépendance et l'impartialité de l'avocat général ou du procureur général auprès de certaines cours suprêmes n'encouraient aucune critique, la sensibilité accrue du public aux garanties d'une bonne justice justifiait l'importance croissante attribuée aux apparences (Borgers précité, p. 31, § 24).

C'est pourquoi la Cour a considéré que, indépendamment de l'objectivité reconnue de l'avocat général ou du procureur général, celui-ci, en recommandant l'admission ou le rejet d'un pourvoi, devenait l'allié ou l'adversaire objectif de l'une des parties et que sa présence au délibéré lui offrait, fût-ce en apparence,

une occasion supplémentaire d'appuyer ses conclusions en chambre du conseil, à l'abri de la contradiction (Borgers, Vermeulen et Lobo Machado précités, respectivement, pp. 31-32, § 26, p. 234, § 34, et p. 207, § 32).

83. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de la jurisprudence constante rappelée ci-dessus, même s'agissant du commissaire du gouvernement, dont l'opinion n'emprunte cependant pas son autorité à celle d'un ministère public (voir, mutatis mutandis, J.J. et K.D.B. c. Pays-Bas précités, respectivement, pp. 612-613, § 42, et p. 631, § 43).

84. La Cour observe en outre qu'il n'a pas été soutenu, comme dans les affaires Vermeulen et Lobo Machado, que la présence du commissaire du gouvernement s'imposait pour contribuer à l'unité de la jurisprudence ou pour aider à la rédaction finale de l'arrêt (voir, mutatis mutandis, Borgers précité, p. 32, § 28). Il ressort des explications du Gouvernement que la présence du commissaire du gouvernement se justifie par le fait qu'ayant été le dernier à avoir vu et étudié le dossier, il serait à même pendant les délibérations de répondre à toute question qui lui serait éventuellement posée sur l'affaire.

85. De l'avis de la Cour, l'avantage pour la formation de jugement de cette assistance purement technique est à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable, qui doit avoir la garantie que le commissaire du gouvernement ne puisse pas, par sa présence, exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré. Tel n'est pas le cas dans le système français actuel.

86. La Cour se trouve confortée dans cette approche par le fait qu'à la CJCE, l'avocat général, dont l'institution s'est étroitement inspirée de celle du commissaire du gouvernement, n'assiste pas aux délibérés, en vertu de l'article 27 du règlement de la CJCE.

87. En conclusion, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention, du fait de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement. »

Depuis ces décisions, l'on a vu que le commissaire du gouvernement est devenu un rapporteur public (art. L. 7). De plus, les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens des conclusions sur l'affaire qui les concerne (art. [R. 711-3](#)). Il s'agit d'une obligation substantielle, qui, si elle n'est pas respectée, peut entraîner l'irrégularité de la décision juridictionnelle rendue.

Le juge administratif a précisé, au fur et à mesure des litiges qui lui étaient soumis, l'étendue de cette obligation (CE, 21 juin 2013, Communauté d'agglomération du pays de Martigues, n° [352427](#)). Si le rapporteur public change d'avis avant la tenue de l'audience, il doit également en informer les parties (CE, 4 mai 2016, Delay, n° [380548](#)). Le sens des conclusions doit être clair ; ainsi le Conseil d'Etat a-t-il estimé que les termes « *satisfaction totale ou partielle* » présentés comme sens des conclusions du rapporteur public dans une affaire d'indemnisation n'ont pas été considérés comme remplissant l'obligation imposée (CE, 28 mars 2019, Bendjebel, n° [415103](#)).

Le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions relatives à l'intervention du rapporteur public relèvent du domaine de la loi au titre des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (CE, 12 mai 2022, n° [444994](#)).

Section 2 : La répartition des compétences entre les juridictions administratives

Il faut déterminer les compétences de chaque niveau de juridiction à l'intérieur de l'ordre juridictionnel administratif.

§1 : La compétence du Conseil d'Etat

De manière très originale, le Conseil d'Etat, en tant que juridiction, dispose de compétences en cassation, ce qui est logique pour une juridiction placée au sommet de la pyramide de l'ordre juridictionnel administratif, mais il dispose aussi de compétences, certes réduites, de juge d'appel. Il peut également statuer en premier et dernier ressort au regard de certains litiges. Il rend enfin des avis contentieux.

A - Une compétence en premier et dernier ressort

Le Conseil d'Etat bénéficie d'une compétence en premier et dernier ressort : il est donc directement saisi par le requérant et rend une décision qui ne sera susceptible d'aucun recours. Il est ainsi compétent pour les recours contre les décrets réglementaires du Président de la République ou du Premier ministre, contre les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, contre les actes réglementaires des ministres et des autorités à compétence nationale, parmi lesquelles les autorités publiques ou administratives indépendantes. Il connaît également des recours contre certaines décisions administratives individuelles : les litiges relatifs au recrutement et à la discipline des fonctionnaires et agents publics nommés par décret du Président de la République ; litiges relatifs à certaines décisions individuelles émanant d'autorités indépendantes. Enfin, il est juge du contentieux des élections européennes et régionales, des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour la durée excessive de la procédure devant l'ordre juridictionnel administratif.

De manière très spécifique (art. [L. 311-4-1](#) du CJA), le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement.

L'article 54 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP) a créé un article [L. 311-13](#) au sein du Code de justice administrative, selon lequel :

« Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours juridictionnels formés contre les décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer ainsi qu'à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages des réseaux publics d'électricité afférents et aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, le pré-assemblage, l'exploitation et la maintenance de ces installations et ouvrages. La liste de ces décisions est fixée par décret en Conseil d'Etat. »

Il est également juge en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les demandes d'autorisations de plaider des contribuables locaux.

B - Une compétence résiduelle de juge d'appel

Le Conseil d'Etat a une compétence résiduelle de juge d'appel : il connaît à ce titre des jugements rendus en matière de contentieux des élections municipales et cantonales, de la contestation des ordonnances de référé-liberté ; mais il ne connaît plus en appel des jugements des tribunaux administratifs rendus sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire, qui sont uniquement susceptibles d'un pourvoi en cassation (CJA, art. [R. 811-1](#), dernier alinéa).

Mais les textes ont établi une procédure de filtrage des pourvois en cassation pour éviter un encombrement du Conseil ; l'article [L. 822-1](#) du CJA détaille la procédure d'admission des pourvois en cassation ; l'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux (art.

R. 821-1 et s.). La particularité du rôle du Conseil d'Etat comme juge de cassation est que, lorsqu'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative, il peut soit renvoyer devant la même juridiction que celle qui a statué, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction, soit encore régler lui-même l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ; si l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue lui-même définitivement sur le litige (art. L. 821-2).

C - Le Conseil d'Etat, régulateur

Le Conseil d'Etat exerce aussi ce que la doctrine appelle parfois le rôle d'une Cour régulatrice (v. J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, 2020-2021, n° 850). En cas de difficultés de compétences entre plusieurs juridictions administratives, c'est le président de la Section du contentieux qui va désigner le juge compétent, sur saisine de la juridiction qui s'estime incompétente (art. R. 351-1 et s.). De même, si deux affaires distinctes relèvent de deux juges administratifs différents mais sont connexes, le Conseil d'Etat statue sur la totalité du dossier ou attribue l'ensemble du litige à la juridiction qu'il désigne (art. R. 341-1 et s.). Dans cette même logique, le CJA précise que l'action en reconnaissance de droits est adressée au Conseil d'Etat si les requêtes individuelles de plusieurs membres d'un groupe d'intérêt auraient relevé de la compétence de plusieurs juridictions (art. R. 77-12-2). Il en est de même de l'action de groupe (art. R. 77-10-2).

D - L'avis contentieux sur une question de droit

Il peut aussi avoir à se prononcer par avis sur une question de droit (art. L. 113-1, procédure issue de la loi du 31 décembre 1987).

Article L. 113-1 : avis sur une question de droit.

« Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. »

C'est un avis contentieux et non un avis consultatif ; ainsi il fait l'objet de conclusions du rapporteur public. Il n'a pas autorité de chose jugée. La juridiction qui a saisi le Conseil d'Etat tient évidemment compte de l'avis rendu pour rendre sa décision juridictionnelle. Bien entendu, elle va logiquement suivre l'avis donné. Il s'agit d'un outil utile pour accélérer les procédures et ainsi connaître très rapidement la position du Conseil d'Etat sur une question qui fait l'objet de très nombreux recours. Le Conseil d'Etat assure ainsi la cohérence de l'ordre juridictionnel administratif.

§2 : La compétence des Cours administratives d'appel

En principe, et selon l'article L. 321-1 du CJA, « Les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs, sous réserve des compétences que l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduit à attribuer au Conseil d'Etat. »

Il faut préciser que la cour administrative d'appel de Paris dispose d'une compétence particulière en premier ressort (art. R. 311-2 du CJA) ; les cours administratives d'appel peuvent disposer d'une compétence spécifique en premier ressort dans le domaine de l'aménagement commercial (art. R. 311-3) mais il ne s'agit pas d'un bloc de compétence générale en ce domaine (CE, 24 juill. 2024, n° 464565, Société Distribution Casino France) et de décisions concernant l'installation d'éoliennes (art. R. 311-5). La compétence des CAA en ce domaine inclut le contentieux des décisions d'autorisation d'occupation des biens relevant du domaine public (CE, 5 mai 2021, n° 448036, Société Ferme de la Puce) et celui des autorisations d'occupation des biens relevant du domaine privé d'une personne publique, dont l'usage est nécessaire à cette installation (CE, 25 oct. 2024, n° 489922).

Remarque

On rappelle que continuent à relever du Conseil d'Etat les appels sur les jugements en appréciation de légalité ou en interprétation, rendus sur renvoi de l'autorité judiciaire et les appels en matière de contentieux des élections municipales et cantonales.

La cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître d'un appel formé contre un jugement d'un tribunal administratif est celle dans le ressort de laquelle a son siège ce tribunal ou cette commission (art. [R. 322-1](#)).

§3 : La compétence des Tribunaux administratifs

Ce sont donc, depuis 1953, confirmé en 1987, les juges du droit commun de l'action administrative ; ils statuent donc en premier ressort sur les recours contre les décisions administratives, les actions en responsabilité, le contentieux contractuel... Ils sont juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative (art. [L. 311-1](#)).

Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée (art. [R. 312-1](#)). Mais il existe de nombreuses dérogations, pour éviter, au regard de cette règle générale, un encombrement du tribunal administratif de Paris. La compétence est d'ordre public, ce qui signifie que les parties à un litige ne peuvent choisir le tribunal administratif devant lequel elles porteront leur litige.

§4 : Les compétences spécifiques du juge statuant seul

Le juge administratif peut statuer seul en fonction des questions posées (art. [R. 222-1](#) du CJA).
Article [R. 222-1](#) CJA :

« Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance :

1° Donner acte des désistements ;

2° Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;

3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;

4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;

5° Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article [L. 761-1](#) ou la charge des dépens ;

6° Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le

Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève ;

7° Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours, ainsi que les autres magistrats ayant le grade de président désignés à cet effet par le président de la cour peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel, les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1° à 5° du présent article ainsi que, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° et 7° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application des 1° à 7°. »

Il peut aussi statuer seul en raison de l'objet du litige (art. L. 122-1, art. R. 222-13 du CJA)

Article R. 222-13 :

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller statue en audience publique et après audition du commissaire du gouvernement :

1° Sur les litiges relatifs aux déclarations de travaux exemptés de permis de construire ;

2° Sur les litiges relatifs à la situation individuelle des agents publics, à l'exception de ceux concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service ;

3° Sur les litiges en matière de pensions, d'aide personnalisée au logement, de communication de documents administratifs, de service national ;

4° Sur les litiges relatifs à la redevance audiovisuelle ;

5° Sur les recours relatifs aux taxes syndicales et aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;

6° Sur la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;

7° Sur les actions indemnitaires, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur au montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15 (soit actuellement 8000 euros) ;

8° Sur les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;

9° Sur les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine.

Cette possibilité donnée au juge administratif de statuer seul concerne ainsi les irrecevabilités manifestes, le traitement des affaires de série, les requêtes qui sont affectées de graves insuffisances.

L'ensemble de ces dispositions cherche à assurer une plus grande efficacité de la juridiction administrative, et une accélération du traitement des procédures. Il reste sans doute à déplorer que des contraintes de gestion du contentieux remettent en cause le principe de collégialité, comme devant le juge judiciaire. »

L'on constate que la juridiction administrative a progressivement gagné en organisation, avec un ordre juridictionnel désormais complet, et surtout en indépendance. Le statut des magistrats assure leur indépendance, et les textes ont eux-mêmes évolué pour assurer aux parties les éléments indispensables à l'existence d'un procès équitable.