



La référence du droit en ligne



---

**Présentation des juridictions  
administratives : organisation, attributions,  
... (cours)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I - Le Conseil d'Etat .....	4
L'organisation du Conseil d'Etat.....	4
Les attributions du Conseil d'Etat .....	5
1 - Les attributions consultatives .....	5
2 - Les attributions contentieuses .....	6
II – Les Tribunaux administratifs .....	7
III - Les Cours administratives d'appel.....	8
IV - Les juridictions administratives spécialisées.....	9

# Introduction

---

L'ordre juridictionnel administratif est composé du Conseil d'Etat (I), des Cours administratives d'appels (III), des Tribunaux administratifs (II) et de diverses juridictions administratives spécialisées (IV). Ces juridictions occupent, et c'est là la spécificité de cet ordre, des fonctions contentieuses, mais aussi consultatives. S'agissant des trois premières, une subtile répartition des compétences est opérée en premier ressort et en appel entre les différentes juridictions.

Ainsi, le Conseil d'Etat exerce des missions administratives au travers de 6 sections, et des missions contentieuses au travers de la section du contentieux. S'agissant des secondes, le juge administratif suprême intervient à trois niveaux : il peut ainsi être juge de premier et dernier ressort, juge d'appel ou juge de cassation. A coté des ces fonctions contentieuses, le Conseil d'Etat exerce des attributions consultatives : il s'agit ici pour lui d'améliorer la qualité formelle des textes et d'examiner leur conformité au droit, ce qui est un gage de sécurité juridique pour le Gouvernement. S'agissant des Tribunaux administratifs, ceux-ci ont des missions consultatives et contentieuses. Ainsi, ils peuvent être consultés par le préfet, mais cela n'arrive que rarement. Ils peuvent aussi donner des avis aux autorités locales ou exercer une mission de conciliation. Du point de vue des attributions contentieuses, ils sont juges de droit commun du contentieux administratif. Par ailleurs, devant l'engorgement du Conseil d'Etat, la loi du 31 Décembre 1987 a créé les Cours administratives d'appel. Ces cours peuvent donner des avis aux préfets de région, mais l'essentiel de leur activité est de nature contentieuse : concrètement, le transfert des compétences d'appel du Conseil d'Etat vers les Cours administratives d'appel s'est étalé de 1987 à 2005. Enfin, l'on rencontre des juridictions administratives spécialisées qui sont créées soit de façon temporaire pour régler un problème ponctuel, soit de façon permanente pour s'occuper d'un nouveau domaine qui exige notamment une appréciation technique particulière.

# I - Le Conseil d'Etat

---

Le Conseil d'Etat a été créé par l'article 52 de la Constitution de l'An VIII. Ses membres, au nombre de 215, ne bénéficient pas de l'inamovibilité et des garanties des magistrats de l'ordre judiciaire, mais dans les faits des garanties équivalentes sont assurées notamment par l'avancement à l'ancienneté et la règle selon laquelle des sanctions ne sauraient être prises à leur égard. La Haute juridiction est présidée en droit par le Premier Ministre, mais dans les faits c'est le vice-président qui assure effectivement la présidence de la juridiction administrative suprême. Quant aux membres proprement dit l'on trouve, par ordre d'importance hiérarchique, les conseillers d'Etat, les maîtres des requêtes et les auditeurs. Il faut noter qu'il arrive fréquemment que les membres du Conseil d'Etat quittent la Haute juridiction pour aller exercer des fonctions dans la haute fonction publique, les entreprises publiques, ou même pour aller occuper des mandats politiques. C'est ainsi que depuis 1958, quatre Premiers ministres furent des anciens membres de la Haute juridiction.

Ces précisions étant faites, il est possible d'analyser l'organisation de la Haute juridiction et ses attributions.

## L'organisation du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat exerce des missions administratives au travers de 6 sections, et des missions contentieuses au travers de la section du contentieux. Cette double nature de l'activité du Conseil d'Etat explique que ses membres doivent exercer à la fois des activités relevant de ces deux missions. Mais, face à des menaces de sanction de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme, le décret du 6 mars 2008 a prévu que « les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre des actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis ».

1 / En ce qui concerne les missions administratives, l'on trouve 6 sections : sociale, finances, intérieur, travaux publics, rapport et études, et administration, cette dernière section traitant de la fonction publique. Les textes sont ainsi examinés par la section compétente. Mais, les affaires les plus importantes sont examinées par l'assemblée générale qui lorsqu'elle est plénière comprend tous les conseillers d'Etat, et quand elle est ordinaire comprend moins de membres. Du point de vue procédural, un rapporteur analyse le projet de texte et propose des modifications, tandis qu'un représentant du Gouvernement défend le texte. La formation compétente vote ensuite sur le projet de texte.

2 / S'agissant des formations contentieuses, la section du contentieux comprend 10 sous-sections. La plupart des affaires sont jugées par une sous-section qui comprend trois membres au moins, ou par deux sous-sections réunies comprenant au moins cinq membres. Quant aux affaires les plus importantes ou celles présentant des difficultés techniques, elles sont jugées soit par la section du contentieux comprenant quinze membres, soit par l'assemblée générale du contentieux qui comprend le vice-président et les présidents des sept sections du Conseil d'Etat. Les arrêts fondamentaux en droit administratif, c'est-à-dire ce qui posent une nouvelle règle ou opèrent un revirement de jurisprudence, sont généralement rendus par l'une de ces deux dernières formations.

## Les attributions du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat exerce des attributions consultatives et une fonction contentieuse.

### 1 - Les attributions consultatives

a/ La consultation est soit obligatoire, soit facultative. Ainsi, elle est obligatoire lorsqu'il s'agit de projets de loi et d'ordonnances, mais aussi, en matière de mesures réglementaires, s'agissant des décrets modifiant une loi antérieure à 1958 et lorsque la loi dispose que ses mesures d'application seront prises par « décret en Conseil d'Etat » ou « le Conseil d'Etat entendu ». S'agissant de cette dernière catégorie d'actes, la Haute juridiction s'estime coauteur de l'acte et le défaut de consultation du juge administratif suprême constitue un vice de compétence. Par ailleurs, les pouvoirs du Gouvernement sont limités, puisque si ce dernier peut ne pas suivre l'avis rendu, il ne peut retenir que le texte présenté par lui ou le texte adopté par le Conseil d'Etat. C'est la seule alternative qui s'offre à lui : en effet, le Gouvernement ne peut retenir un texte sur lequel le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé.

La consultation peut être aussi facultative. Ainsi, le Gouvernement garde la possibilité de consulter le Conseil d'Etat sur toute mesure ou affaires présentant une difficulté particulière, comme ce fut le cas sur l'affaire du foulard islamique. Aussi, la révision constitutionnelle de 2008 permet au président de l'une des deux assemblées parlementaires de saisir la Haute juridiction de propositions de loi avant leur examen en commission, sauf si le Premier ministre s'y oppose.

b/ Mais que la consultation soit obligatoire ou facultative, elle remplit une seule et même mission : il s'agit, en effet, pour le Conseil d'Etat d'améliorer la qualité formelle des textes et d'examiner leur conformité au droit, ce qui est un gage de sécurité juridique pour le Gouvernement. Dans les faits, la majorité des avis rendu par le Conseil d'Etat sont suivis par l'exécutif, celui-ci craignant probablement des annulations contentieuses futures. Notons, aussi, que les avis n'ont pas de caractère public ; mais, le Gouvernement peut décider de lever le secret sur les avis relatifs à des questions intéressant largement l'opinion publique, comme ce fut le cas en 1989 sur l'affaire du foulard islamique.

c/ Il faut, enfin, noter trois autres voies par lesquelles le Conseil d'Etat exerce une fonction proche de sa mission consultative. Ainsi, la loi du 31 décembre 1987 permet aux juridictions subordonnées de soumettre au Conseil d'Etat une affaire « soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges ». Si l'avis ne lie pas formellement la juridiction subordonnée, celui-ci est la plupart du temps suivi. En effet, il n'est pas difficile d'imaginer que le Conseil d'Etat maintienne lorsqu'il intervient en tant que juge ce qu'il a décidé dans le cadre de sa fonction consultative.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle de 2008 a créé le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité qui permet au Conseil d'Etat, à la demande de l'une des parties à un procès, de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il examine la constitutionnalité d'une loi portant atteinte à des droits et libertés garantis par la Constitution.

Enfin, notons qu'au travers de la section du rapport et des études, le Conseil d'Etat peut à la demande du Premier ministre ou spontanément mener des études sur un point de droit particulier. Il peut aussi prendre l'initiative de proposer des réformes de manière à attirer l'attention du Gouvernement sur une question présentant certaines difficultés.

## 2 - Les attributions contentieuses

Le Conseil d'Etat intervient à trois niveaux : il peut ainsi être juge de premier et dernier ressort, juge d'appel ou juge de cassation.

a/ En premier lieu, le Conseil d'Etat conserve des compétences de juge en premier et dernier ressort : il est ainsi compétent pour statuer sur les recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires ou individuels et contre les actes réglementaires des ministres. Par ailleurs, il est compétent pour juger des recours relatifs à la situation des fonctionnaires nommés par décret du président de la République, mais uniquement en ce qui concerne la discipline et le recrutement, et des recours contre les décisions administratives de certaines autorités administratives indépendantes. Enfin, le Conseil d'Etat est juge des litiges relatifs aux élections régionales et européennes.

b/ En appel, la majorité des recours contre les jugements des Tribunaux administratifs ont été transférés aux Cours administratives d'appel. Mais, le Conseil d'Etat reste juge d'appel du contentieux des élections locales, des jugements prononcés sur recours en appréciation de la légalité, et des jugements prononcés en matière de référé-liberté.

c/ Le Conseil d'Etat est, enfin, juge de cassation des jugements rendus en dernier ressort par les Cours administratives d'appel et les juridictions administratives spécialisées. Cette fonction s'est considérablement développée du fait de la création en 1987 des Cours administratives d'appel. C'est pour cela qu'existe une procédure de filtrage : ainsi, la cassation ne sera pas examinée en cas d'irrecevabilité ou d'absence de moyen sérieux. Une fois la requête admise, le juge de cassation voit ses pouvoirs limités : en effet, s'il contrôle la légalité externe du jugement, les motifs de droit, l'exactitude matérielle et la qualification juridique des faits, il ne peut, en revanche, discuter de l'appréciation des faits opérée par le juge du fond. Quant à la décision que le Conseil d'Etat peut prendre sur l'affaire, le juge peut renvoyer l'affaire à la juridiction qui l'a traitée, ou trancher l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige, ce qui est fréquemment le cas. Ce qu'il importe, par ailleurs, de retenir est qu'à travers ce rôle de juge de cassation, le Conseil d'Etat peut unifier la jurisprudence administrative. Cette voie de droit est un recours de droit commun, ouvert même sans texte et il ne s'agit pas d'un troisième degré de juridiction.

## II – Les Tribunaux administratifs

---

C'est Napoléon qui créa, par la loi du 28 pluviôse An VIII, auprès de chaque préfet un Conseil de préfecture chargé de donner des avis à ce dernier et de juger les affaires relatives aux travaux publics et aux contributions indirectes. En 1926, les Conseils deviennent interdépartementaux et la formation de leurs membres est améliorée. Mais, c'est le décret-loi du 30 Septembre 1953 qui fait les transformer en Tribunaux administratifs et leur confie le rôle de juge de droit commun du contentieux administratif. A l'heure actuelle, l'on en dénombre 42 pour 764 magistrats qui disposent à part entière du statut de magistrat. Le recrutement des ces derniers s'opère par l'ENA ou par la voie d'un concours spécifique organisé chaque année et commun aux Cours administrative d'appel. La gestion de leurs membres relève du Conseil d'Etat.

Du point de vue organisationnel, chaque tribunal est composée d'une ou plusieurs chambres, qui comporte chacune un président, un conseiller, un conseiller rapporteur et un rapporteur public (l'ancien commissaire du Gouvernement).

S'agissant des attributions, les Tribunaux administratifs ont, comme le Conseil d'Etat, des missions consultatives et contentieuses. Ainsi, ils peuvent être consultés par le préfet, mais cela n'arrive que rarement. Ils peuvent aussi donner des avis aux autorités locales ou exercer une mission de conciliation. Du point de vue des attributions contentieuses, ils sont juges de droit commun du contentieux administratif. Concrètement, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision ou signé le contrat a son siège. Les affaires portées devant ces juridictions ont considérablement augmenté, notamment du fait de l'accroissement des compétences des collectivités locales ou de la multiplication de certains contentieux comme celui des étrangers. C'est pour cela que des réformes sont intervenues pour permettre à un juge unique de statuer dans certaines affaires, tels que les pensions ou la responsabilité administrative lorsque les indemnités demandées ne dépassent pas les 10 000 €.

# III - Les Cours administratives d'appel

---

Devant l'engorgement du Conseil d'Etat, une réforme s'est vite imposée dans les années 1980. C'est ainsi que la loi du 31 Décembre 1987 créa les Cours administratives d'appel : de 5 au départ, elles sont actuellement au nombre de 8. Ces magistrats voient leur indépendance garantie par la règle de l'inamovibilité ou le fait que leur gestion relève du Conseil d'Etat. Les Cours administratives d'appel sont présidées par un conseiller d'Etat, et leur personnel provient pour 2/3 des Tribunaux administratifs et pour 1/3 d'un recrutement ouvert à des personnalités extérieures. Face à l'engorgement de ces juridictions, la pratique du juge unique s'est aussi développée.

Ces cours peuvent donner des avis aux préfets de région, mais l'essentiel de leur activité est de nature contentieuse. Le transfert des compétences d'appel du Conseil d'Etat vers les Cours administratives d'appel s'est étalé de 1987 à 2005. Ainsi, ces dernières sont dorénavant compétente en matière de plein contentieux, tels que le contentieux des contrats, celui de la responsabilité ou encore le contentieux fiscal ; il en va de même en matière de REP contre les mesures individuelles d'abord, puis contre les actes réglementaires. Elles sont aussi compétente depuis 2005 pour statuer sur les jugements des Tribunaux administratifs en matière de reconduite à la frontière. Une remarque d'ordre théorique doit ici être faite ; elle concerne la nature de la compétence des Cours administratives d'appel : s'agit-il d'une compétence de principe, c'est-à-dire d'une compétence valable pour tous les litiges sauf exception, comme c'est le cas pour les Tribunaux administratifs, ou s'agit-il d'une compétence d'attribution, c'est-à-dire d'une compétence limitée à certaines matières limitativement énumérées, comme c'est le cas du Conseil d'Etat en premier ressort ? La réponse à cette question pourra paraître étonnante. Ainsi alors que les Cours administratives d'appel sont compétentes pour la plupart des appels, elles ne disposent que d'une compétence d'attribution. Cette situation s'explique par le fait que la compétence des cours d'appel est déterminée par le biais d'une liste limitative, ce qui correspond à la définition de la compétence d'attribution, alors que la compétence du Conseil d'Etat vaut pour toutes matières sauf exception. Le problème est que la liste des compétences transférées aux Cours administratives d'appel est plus conséquente que les compétences d'appel qui restent à la charge du Conseil d'Etat. En conséquence, si en droit les cours d'appel n'ont qu'une compétence d'attribution, elles ont dans les faits une compétence de principe.

# IV - Les juridictions administratives spécialisées

---

Elles sont créées soit de façon temporaire pour régler un problème ponctuel, soit de façon permanente pour s'occuper d'un nouveau domaine qui exige notamment une appréciation technique particulière. Il peut même s'agir de faire participer les justiciables à la fonction juridictionnelle. Il peut y avoir un ou deux degrés de juridiction, mais le Conseil d'Etat est compétent pour contrôler en cassation leurs décisions. Il s'agit, par exemple, des tribunaux de pension pour les militaires, de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes, de la Cour de discipline budgétaire et financière, du Conseil supérieur de la magistrature, ou encore de la Cour nationale du droit d'asile.