



**PROCÉDURE  
ADMINISTRATIVE  
FASCICULE DE COURS**

*M. Roussel*

## Table des matières

PARTIE 1 : LA RESOLUTION NON JURIDICTIONNELLE DES LITIGES ADMINISTRATIFS.....	6
CHAPITRE 1. LA RESOLUTION ADMINISTRATIVE DES LITIGES ADMINISTRATIFS.....	6
Section 1 : les recours administratifs.....	6
§1 : éléments de définition .....	6
§2 : avantages et inconvénients.....	8
§3 : les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO).....	8
Section 2 : la saisine d'une AAI .....	11
CHAPITRE 2 : LES MODES ALTERNATIFS DE RESOLUTION DES LITIGES ADMINISTRATIFS.....	14
Section 1 : la transaction, voie conventionnelle de résolution des différends.....	14
Section 2 : déroulé de la procédure .....	16
PARTIE 2 : LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....	20
CHAPITRE 1 : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	20
Section 1 : La notion et la qualité de « juridiction ».....	20
§1. La qualification législative de juridiction. ....	20
§2. La qualification jurisprudentielle de juridiction. ....	22
§3. La notion de « tribunal » au sens de l'article 6§1 de la CEDH.....	24
Section 2. Les juridictions administratives de droit commun.....	25
§1. Le Conseil d'Etat .....	25
A. Attributions.....	25
B. Organisation et fonctionnement.....	26
C. DISPOSITIONS STATUTAIRES.....	27
§2. Les cours administratives d'appel.....	29
§3. Les tribunaux administratifs. ....	31
Section 3. Les juridictions administratives spécialisées.....	32
CHAPITRE 2 : LA REPARTITION DES COMPETENCES INTER JURIDICTIONNELLES .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Section 1 : La dualité juridique et juridictionnelle dans la résolution des affaires administratives.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§1. La compétence réservée du juge judiciaire pour juger l'Administration. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A. Le contentieux des services publics : .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
B. Le contentieux des libertés individuelles et du droit de propriété.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

C. L'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs.  
**Erreur ! Signet non défini.**

§2. La répartition et la régulation de la répartition contentieuse : le tribunal des conflits.....**Erreur ! Signet non défini.**

§3. Les questions préjudicielles .....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 2. La dérogation exceptionnelle à la compétence de la juridiction administrative : l'arbitrage.....**Erreur ! Signet non défini.**

CHAPITRE 3. LA REPARTITION DES COMPETENCES AU SEIN DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE .....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 1. La répartition matérielle des compétences entre les juridictions administratives.....**Erreur ! Signet non défini.**

§1. La répartition des compétences juridictionnelles de premier ressort.....**Erreur ! Signet non défini.**

§2. La répartition des compétences juridictionnelles en appel. ....**Erreur ! Signet non défini.**

§3. La répartition des compétences juridictionnelles en cassation. .... **Erreur ! Signet non défini.**

Section 2. La répartition territoriale des compétences entre les juridictions administratives.....**Erreur ! Signet non défini.**

PARTIE 3 : LE RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....**Erreur ! Signet non défini.**

CHAPITRE 1. LA DIVERSIFICATION DES RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS .....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 1. La classification des recours contentieux. ....**Erreur ! Signet non défini.**

§1. La classification doctrinale des recours contentieux. ..**Erreur ! Signet non défini.**

§2. La qualification légale et jurisprudentielle des recours contentieux.....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 2. La fragilisation et l'extension de la notion de recours contentieux. ....**Erreur ! Signet non défini.**

§1. La décantation du REP.....**Erreur ! Signet non défini.**

§2. La revalorisation du RPC. ....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 3 : le développement des référés.....**Erreur ! Signet non défini.**

§1 Référés fondés sur l'urgence .....**Erreur ! Signet non défini.**

Règles communes.....**Erreur ! Signet non défini.**

Règles propres aux référés d'urgence .....**Erreur ! Signet non défini.**

§2 Référés non fondés sur l'urgence .....**Erreur ! Signet non défini.**

Référé contractuels.....**Erreur ! Signet non défini.**

Autres référés.....**Erreur ! Signet non défini.**

CHAPITRE 2. L'INTRODUCTION ET LA FORMATION DES RECOURS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS .....**Erreur ! Signet non défini.**

Section 1. La formation du REP.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§1. Le requérant et le procès en REP. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§2. La requête.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Section 2. La formation du RPC/RPJ. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§1. Le requérant et le procès en RPC/RPJ.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§2. La requête.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>PARTIE 4 : L'INSTANCE CONTENTIEUSE ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

**CHAPITRE 1 : LE PROCESSUS JURIDICTIONNEL DE DROIT DE COMMUN DE LA SAISINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.....**

Section 1 : La recevabilité contentieuse de la requête .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§1. Les règles applicables à la requête.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A. Les règles formelles :.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
B. Les <i>règles matérielles</i> : .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
C. Les règles temporelles.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§2. Les règles applicables au requérant. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A. La capacité à agir en justice.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
B. La représentation en justice. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
C. L'intérêt à agir. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§3 : Les règles applicables à la décision attaquée.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Section 2. Le déroulement processuel de l'instance contentieuse.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

§1. L'instruction contentieuse. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§2. L'audience contentieuse et le jugement. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§3. Les incidents de procédure.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§4. L'office du juge et l'autorité du jugement.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§5. L'exécution de la chose jugée .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

**CHAPITRE 2. LES PROCESSUS JURIDICTIONNELS DEROGATOIRES.....**

Section 1. La recevabilité contentieuse de la requête en référé.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Section 2. La catégorisation des référés. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§1. Les référés d'urgence.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A. Le « référé suspension ». ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
B. Le « référé liberté ». ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
C. Le « référé conservatoire » ou « mesures utiles »	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
§2. Les référés non urgents. ....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
A. Les référés non urgents ordinaires.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

B. Les référés non urgents spécifiques. .... **Erreur ! Signet non défini.**  
PARTIE 5 : LES VOIES DE RECOURS CONTENTIEUSES ADMINISTRATIVES **Erreur !  
Signet non défini.**

CHAPITRE 1. LES VOIES DE REFORMATION CONTENTIEUSE **Erreur ! Signet non défini.**

Section 1. L'appel..... **Erreur ! Signet non défini.**

§1. Les conditions de recevabilité de l'appel..... **Erreur ! Signet non défini.**

§2. Les effets et caractéristiques de l'appel..... **Erreur ! Signet non défini.**

Section 2. La cassation..... **Erreur ! Signet non défini.**

§1. Les conditions de recevabilité de la cassation..... **Erreur ! Signet non défini.**

§2. Les effets et les pouvoirs du juge de cassation..... **Erreur ! Signet non défini.**

CHAPITRE 2. LES VOIES DE RETRACTATION..... **Erreur ! Signet non défini.**

Section 1. La rétractation suite aux irrégularités de jugement..... **Erreur ! Signet non défini.**

§1. Le recours en révision. .... **Erreur ! Signet non défini.**

§2. Le recours en rectification d'erreur matérielle. .... **Erreur ! Signet non défini.**

Section 2. La rétractation suite à l'absence des parties..... **Erreur ! Signet non défini.**

§1. L'opposition ..... **Erreur ! Signet non défini.**

§2. La tierce opposition..... **Erreur ! Signet non défini.**

# PARTIE 1 : LA RESOLUTION NON JURIDICTIONNELLE DES LITIGES ADMINISTRATIFS

## CHAPITRE 1. LA RESOLUTION ADMINISTRATIVE DES LITIGES ADMINISTRATIFS.

### Section 1 : les recours administratifs

Des survivances de la théorie de « l'Administration-juge » persistent, avec le maintien des recours administratifs, dont les avantages ne doivent pas être ignorés.

#### *§1 : éléments de définition*

**Le recours administratif peut être défini comme le procédé par lequel un intéressé saisit l'administration, indépendamment de tout recours juridictionnel, afin de trancher un différend.**

L'administration désigne tout organe (individuel ou collectif) disposant du pouvoir de prendre des décisions administratives, soit qu'il agisse au nom d'une personne morale de droit public, soit qu'il agisse au nom d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou investie de cette prérogative de puissance publique.

Deux catégories de recours administratif peuvent être distingués :

- **Le recours gracieux** : par lequel l'intéressé saisit l'Administration, auteur de l'acte administratif afin de procéder à une demande de retrait, d'abrogation ou de modification de l'acte.
- **Le recours hiérarchique** procède de la même finalité si ce n'est qu'il s'adresse à l'autorité supérieure de l'autorité ou agent ayant édicté l'acte.

Ces recours sont ouverts même sans texte, ce qui veut dire qu'ils peuvent être exercés contre toute décision administrative sans qu'aucun texte ne le prévoie (CE, 10 juillet 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, n°60408 ; CE, 11 octobre 2012, *Sgherri*).

Les règles applicables à ces recours administratifs ont fait l'objet d'une **codification dans le Code des relations entre le public et l'administration**, issu d'une ordonnance et d'un décret du 23 octobre 2015.

**CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION**

*Article L. 410-1*

Pour l'application du présent titre, on entend par :

**1° Recours administratif** : la réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ;

**2° Recours gracieux** : le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée ;

**3° Recours hiérarchique** : le recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée ;

**4° Recours administratif préalable obligatoire** : le recours administratif auquel est subordonné l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative.

(...)

#### **Article L411-2**

*Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejeté.*

(...)

#### **Article L411-7**

*Ainsi qu'il est dit à l'article L. 231-4, le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'autorité compétente vaut décision de rejet.*

Les réclamations adressées à l'administration sont parfois obscures ou imprécises : il revient à l'administration d'abord, et en dernier lieu au juge s'il est saisi ultérieurement de l'affaire, de déterminer si la réclamation constitue un véritable recours administratif, produisant les effets de celui-ci, notamment en matière de prorogation du délai.

De manière générale, ils font preuve d'une grande souplesse, n'exigeant pas, par exemple, l'énoncé de moyens de droit (CE 20, févr. 1963, *Rubin*) ; il faut, en revanche, que le recours contienne des conclusions visant à obtenir l'annulation ou le retrait de la décision contestée.

Pour déterminer si des réclamations, en général adressées par simple lettre à l'administration, constituent ou non des recours administratifs, le juge en examine le contenu et l'objet : il s'efforce de déterminer si, compte tenu de leur rédaction, elles comportent le degré minimum de précision et de « contestation » nécessaire pour que l'administration s'estime saisie, même de manière informelle, de conclusions dirigées contre une décision.

Ainsi, ne constituent pas des recours administratifs :

- une lettre demandant à l'administration de préciser le motif d'une décision prise à l'encontre d'un agent public (CE 3 déc. 1952, *Dubois*) ;
- une lettre demandant qu'il soit sursis à l'exécution d'une mesure disciplinaire jusqu'à ce que l'intéressé ait pu prendre connaissance de son dossier (CE 3 juin 1953, *Préziosi*) ;
- une lettre au ministre déclarant former un recours contentieux et lui demandant de transmettre au tribunal administratif (CE 8 mars 1963, *Mouille*) ;
- une lettre « attirant l'attention » de l'administration et lui demandant de « prendre en considération » la situation de fait résultant d'une décision (CE 13 juin 1984, *Gallet*) ;

- une lettre sollicitant l'avis du ministre sur le champ d'application d'un décret (CE 21 mai 1986, *Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux des centres universitaires*) ;
- une lettre demandant des éclaircissements sur la position générale de l'administration et ne mentionnant pas la décision attaquée (CE, ass., 14 avr. 1995, *Koen*, n°157653).

## §2 : avantages et inconvénients

Le recours administratif est destiné à prévenir la saisine du juge. Il est un outil d'un grand avantage puisqu'il permet tout à la fois de désencombrer les juridictions, d'alléger les coûts financiers ou la durée d'un procès. Un différend administratif peut aisément être résolu en l'absence de saisine du juge. Preuve de son importance notable, la saisine du juge succède en général à un échec du recours administratif.

Parallèlement, « *il permet à l'administration mieux informée de corriger rapidement une erreur ou une injustice. Au sein de l'administration, le recours hiérarchique offre au supérieur une occasion de contrôler l'action de ses subordonnés, d'étudier le dossier avec plus d'impartialité et une vision plus globale des choses, enfin, de maintenir la cohérence de l'action de ses services* » (Didier Truchet, « Recours administratif », Répertoire de contentieux administratif, n°47).

L'autorité administrative statue **en fait comme en droit**. L'autorité procède à un réexamen complet de la situation, ce qui lui permet de réformer sa décision. La décision qui ressort d'un recours administratif se substitue à la décision initiale, c'est généralement celle-ci qui fera l'objet d'un procès, lorsqu'elle est négative.

**Les recours administratifs viennent proroger le délai contentieux du REP**, ce qui présente un intérêt certain dans l'hypothèse où tous les éléments ne seraient pas réunis dans le délai relativement court (2 mois) du REP. Pour que la prorogation ait lieu, il faut que le recours administratif soit intenté pendant le délai de recours contentieux.

*Exemple* : une décision administrative est intervenue le 15 juin 2021. Si un recours administratif (gracieux ou hiérarchique) est effectué avant le 15 août 2021, un nouveau délai de 2 mois débutera à compter de la décision (implicite ou explicite) de rejet de ce recours et pourra être dirigé contre la décision initiale et/ou contre la décision de rejet de ce recours.

## §3 : les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)

Le recours administratif est le plus souvent facultatif, mais dans certains cas il est obligatoire (**RAPO – Recours Administratif Préalable Obligatoire**). Ce caractère obligatoire doit nécessairement être institué par un texte. Le problème est que cette intention d'instituer un recours obligatoire est rarement explicite. Il convient donc de l'identifier grâce à un certain nombre d'indices.



Il existe environ 140 hypothèses de RAPO. Il devient une nécessité notamment dans le contentieux de la réformation (RPC ou RPJ), puisque le contentieux administratif suppose d'attaquer une décision administrative. **Il est une formalité indispensable dans le contentieux de la responsabilité, puisqu'une demande d'indemnisation doit être présentée à l'administration avant d'introduire un recours contre la décision de rejet de cette demande indemnitaire.**

**Article R421-1**

*La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.*

*Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.*

*Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat.*

**Exemples de recours administratifs préalables obligatoires :**

- Est obligatoire le recours des intéressés devant l'instance ordinaire supérieure contre les décisions relatives à l'inscription au tableau des ordres professionnels (ordre des médecins, des pharmaciens, des experts-comptables...).
- Recours contre certaines autorisations d'exercer une profession ou une activité commerciale ou industrielle : recours obligatoire pour tout intéressé devant la commission supérieure contre les décisions de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CE, 29 juin 1983, *Forest*).
- Recours obligatoire devant le comité national contre les décisions des comités départementaux d'agrément des groupements agricoles d'exploitation en commun (CE 16 févr. 1983, *Cahn*).
- Recours obligatoire devant la commission paritaire nationale contre les décisions des commissions paritaires départementales de la sécurité sociale en matière d'inscription sur la liste des praticiens bénéficiant d'un droit permanent à dépassement d'honoraires (CE 20 janv. 1971, *Pigot*).
- Recours obligatoire devant le recteur contre les décisions de l'inspecteur d'académie refusant l'attribution d'une bourse du second degré (CE 9 févr. 1996, *Ragot*).
- **Recours obligatoire devant la Commission d'accès aux documents administratifs contre le refus de communication.** D'abord affirmé par la jurisprudence (CE, sect., 19 févr. 1982, *Mme Commaret*), l'obligation figure aujourd'hui à l'article R. 343-1 du CRPA :

**Article R. 343-1 du CRPA**

*L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai prévu à l'article R. 311-13 pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.*

*La commission est saisie par lettre, télécopie ou voie électronique. La saisine précise son objet et, le cas échéant, les dispositions sur lesquelles elle se fonde. Elle indique, lorsque le demandeur est une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et les nom et prénoms de la personne ayant qualité pour la représenter.*

*Elle est accompagnée d'une copie, selon le cas, de la décision de refus ou de la demande restée sans réponse. La commission enregistre la demande lorsque celle-ci comporte l'ensemble de ces éléments après avoir, le cas échéant, invité le demandeur à la compléter. Elle en accuse alors réception sans délai.*

*La commission transmet les demandes d'avis à l'administration mise en cause.*

Lorsqu'un texte a subordonné le recours contentieux tendant à l'annulation d'un acte administratif à un recours préalable, une personne soumise à cette obligation n'est, sauf disposition contraire, recevable à présenter un recours contre la décision rendue par l'autorité saisie que si elle a **elle-même** exercé le recours préalable (CE, Section, 28 juin 2013, SAS Coutis, n°355812).

Par ailleurs, **la décision prise à la suite du recours se substitue à la décision initiale** (Article L. 412-7 CRPA). Ainsi, la personne intéressée ne peut exercer son éventuel recours contentieux qu'à l'encontre de la décision rendue sur son recours administratif et non de la décision initiale. En conséquence, l'autorité administrative statuant sur le recours administratif préalable se prononce au regard de la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision, et non de la décision initiale.

Enfin, bien que le requérant ne puisse présenter au juge des conclusions différentes de celles contenues dans son recours administratif préalable obligatoire, il lui est loisible, en principe, de faire valoir des moyens qu'il n'a pas invoqués devant l'autorité administrative (CE, section, 21 mars 2007, Garnier

***CRPA : Chapitre II : Recours administratifs préalables obligatoires (Articles L412-1 à L412-8)***

***Article L412-1***

*Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents.*

***Article L412-2***

*Les recours administratifs préalables obligatoires sont régis par les règles énoncées au chapitre Ier, sous réserve des dispositions qui suivent.*

***Article L412-3***

*La décision soumise à recours administratif préalable obligatoire est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut être exercé.*

*Il est également précisé que l'administration statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement.*

***Article L412-4***

*La présentation d'un recours gracieux ou hiérarchique ne conserve pas le délai imparti pour exercer le recours administratif préalable obligatoire non plus que le délai de recours contentieux.*

***Article L412-5***

*L'administration statue sur le recours administratif préalable obligatoire sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement.*

**Article L412-6**

*L'administration qui a pris la décision initiale peut la retirer d'office si elle est illégale tant que l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ne s'est pas prononcée.*

**Article L412-7**

*La décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue à la décision initiale.*

**Article L412-8**

*Ainsi que le prévoit l'article L. 211-2, la décision qui rejette un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire doit être motivée.*

## **Section 2 : la saisine d'une AAI**

L'intéressé peut également faire appel à une **AAI ou une API** afin de prévenir la saisine du juge administratif.

Il faut d'abord noter que certaines AAI ont des pouvoirs les rapprochant intimement des juridictions. Ainsi l'octroi d'un **pouvoir de sanction** oblige plusieurs de ces autorités à respecter les garanties de l'article 6 de la CEDH et notamment l'impartialité ou l'indépendance.

Certaines AAI peuvent également assister le juge administratif dans le rendu de sa décision. C'est le cas notamment du **Défenseur des droits**.

**Article L424-1 CRPA**

*Le Défenseur des droits peut être saisi ou se saisir d'office de différends entre le public et l'administration, dans les cas et les conditions prévus par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.*

Aux termes de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, il peut présenter des **observations orales ou écrites en juridiction** (Art.33), mais également proposer une **médiation** (Art.26) ou une **transaction** (Art.28) afin là aussi d'éviter le procès administratif. Il bénéficie également de **l'assistance du juge administratif en cas de refus de délivrance d'informations par l'Administration ou en vue d'ordonner des vérifications sur place** (Art.22).

**Article 4**

*Le Défenseur des droits est chargé :*

*1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;*

2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;

3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;

4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ;

5° D'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016.] ;

Article 5 :

Le défenseur des droits peut être saisi :

1° Par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public ;

2° Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ;

3° Par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ou par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations, conjointement avec la personne s'estimant victime de discrimination ou avec son accord ;

4° Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité. Le Défenseur des droits peut être saisi des agissements de personnes publiques ou privées. Il peut en outre se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause. Il est saisi des réclamations qui sont adressées à ses adjoints.

Article 18

Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. A cet effet, il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile. Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission. Elles sont tenues d'autoriser leurs agents et préposés à répondre à ses demandes. Ceux-ci sont tenus de répondre aux demandes d'explications qu'il leur adresse et de déférer à ses convocations. Les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition.

Lorsque le Défenseur des droits est saisi, les personnes auxquelles il demande des explications peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé et remis à la personne entendue.

*Si le Défenseur des droits en fait la demande, les ministres donnent instruction aux corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, toutes vérifications ou enquêtes. Ils l'informent des suites données à ces demandes.*

*Article 26*

***Le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation.***

*Les constatations effectuées et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être ni produites, ni invoquées ultérieurement dans les instances civiles ou administratives sans le consentement des personnes intéressées, sauf si la divulgation de l'accord est nécessaire à sa mise en œuvre ou si des raisons d'ordre public l'imposent.*

*Article 28*

***— Le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes. (...)***

## CHAPITRE 2 : LES MODES ALTERNATIFS DE RESOLUTION DES LITIGES ADMINISTRATIFS

Ces procédés se distinguent des recours administratifs ou des AAI/API, en ce sens qu'ils ne font pas intervenir l'Administration, même ils obéissent à une logique similaire, à savoir prévenir la saisine du juge.

### Section 1 : la transaction, voie conventionnelle de résolution des différends

Il s'agit d'un contrat administratif passé entre les parties en vue de prévenir ou de clore un litige administratif.

#### **Article L421-1 CRPA**

*Il peut être recouru à une procédure de conciliation ou de médiation en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration, avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit, en cas d'échec, engagée ou menée à son terme.*

Il n'est pas aisé de distinguer la conciliation de la médiation. « Leur point commun est qu'un tiers intervient pour favoriser le dégagement d'un accord entre les parties au litige. La différence tiendrait dans le rôle joué par ce tiers. Le conciliateur rechercherait, à partir des positions des parties, un terrain d'entente sans disposer d'un pouvoir d'initiative tandis que le médiateur serait habilité à leur proposer une solution acceptable par chacune d'elles » (M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz 2021, p. 290).

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle (publiée au Journal Officiel le 19 novembre 2016 et validée par le Conseil constitutionnel), **la médiation** vient remplacer la procédure de conciliation de l'article L. 211-4 du CJA laquelle a été abrogée.

La médiation fait appel à un **tiers** et non aux parties pour trancher un différend actuel ou futur. Le médiateur dispose d'un pouvoir d'initiative et leur propose une solution. **La solution proposée n'est pas impérative. Il s'agit pour les intéressés de constater un désaccord comme un accord.**

Le tiers-médiateur peut être une AAI/API (Médiateur de l'énergie), où une personne habilitée à cette qualité (Médiateur du ministère de l'économie et des finances). La conciliation porte elle aussi sur un litige d'ordre administratif, et doit porter sur un objet licite. La médiation comme la conciliation ne sont pas, par principe obligatoires en amont d'un procès administratif. La conciliation peut être proposée par un chef de juridiction (Art. L 211-4 du CJA), même si elle l'est le plus souvent à l'initiative des parties. La loi du 18 novembre 2016 fixe désormais le nouveau régime applicable à la médiation (Art. L 213-1 du CJA) et notamment les conditions de la désignation du médiateur ainsi que sa rémunération.

## CHAPITRE 3 : LA MEDIATION

### SECTION 1 : DISPOSITIONS GENERALES

#### Article L213-1

**La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.**

#### Article L213-2

*Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence.*

*Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties.*

*Il est fait exception au deuxième alinéa dans les cas suivants :*

*1° En présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne ;*

*2° Lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre.*

*(...)*

#### Article L213-4

*Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation.*

### SECTION 2 : MEDIATION A L'INITIATIVE DES PARTIES

#### Article L213-5

*Les parties peuvent, en dehors de toute procédure juridictionnelle, organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées.*

*Elles peuvent également, en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel territorialement compétent d'organiser une mission de médiation et de désigner la ou les personnes qui en sont chargées, ou lui demander de désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont elles-mêmes organisée.*

*Le président de la juridiction peut déléguer sa compétence à un magistrat de la juridiction.*

*Lorsque le président de la juridiction ou son délégataire est chargé d'organiser la médiation et qu'il choisit de la confier à une personne extérieure à la juridiction, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci.*

*Les décisions prises par le président de la juridiction ou son délégataire en application du présent article ne sont pas susceptibles de recours.*

*Lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire, la médiation présente un caractère gratuit pour les parties.*

#### Article L213-6

*Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation.*

*Ils recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois.*

### **SECTION 3 MEDIATION A L'INITIATIVE DU JUGE**

#### **Article L213-7**

*Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci.*

#### **Article L213-8**

*Lorsque la mission de médiation est confiée à une personne extérieure à la juridiction, le juge détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci.*

*Lorsque les frais de la médiation sont à la charge des parties, celles-ci déterminent librement entre elles leur répartition.*

*A défaut d'accord, ces frais sont répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties.*

*Lorsque l'aide juridictionnelle a été accordée à l'une des parties, la répartition de la charge des frais de la médiation est établie selon les règles prévues au troisième alinéa du présent article. Les frais incombant à la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sont à la charge de l'Etat, sous réserve de l'article 50 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

*Le juge fixe le montant de la provision à valoir sur la rémunération du médiateur et désigne la ou les parties qui consigneront la provision dans le délai qu'il détermine. La désignation du médiateur est caduque à défaut de consignation dans le délai et selon les modalités impartis. L'instance est alors poursuivie.*

#### **Article L213-9**

*Le médiateur informe le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à un accord.*

#### **Article L213-10**

*Les décisions prises par le juge en application des articles L. 213-7 et L. 213-8 ne sont pas susceptibles de recours.*

Un Décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux a rendu la médiation obligatoire dans un certain nombre de cas, jusqu'au 31 décembre 2021.

## **Section 2 : déroulé de la procédure**



Le Code civil définit le contrat de transaction à l'article 2044 (repris à l'article L 423-1 du CRPA) comme « **un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître** ».

*Article L423-1 CRPA*

*Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit.*

➤ **Négociations**

Les parties négocient entre elles, avec ou sans intermédiaire.

Elles sont amenées à faire des concessions réciproques (CE 11 sept. 2006, *Cne de Théoule-sur-Mer*, n° 255273).

Toutefois, **les personnes publiques ne peuvent pas faire de libéralités, ce qui veut dire que les concessions doivent être réciproques et équilibrées** (CE, ass., avis, 6 déc. 2002, *Syndicat international des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hajj-les-Roses*, n° 249153).

➤ **Le contrat de transaction**

L'accord entre les parties est généralement consigné dans un acte écrit : le **contrat de transaction**.

Le contrat de **transaction** a autorité de la chose jugée entre les parties. Il est exécutoire de plein droit, « sans qu'y fassent obstacles, notamment, les règles de la comptabilité publique » (CE, ass. avis, 6 déc. 2002, *op. cit.*).

L'action ayant le même objet, la même cause et opposant les mêmes parties est irrecevable.

Par ailleurs, lorsque la **transaction** est conclue parallèlement à une procédure juridictionnelle engagée par les parties sur le même litige, soit le requérant se désiste, soit les parties sollicitent le prononcé d'un non-lieu à statuer.

Il s'agit d'une procédure assez usuelle en droit des contrats administratifs, dans le contentieux de la responsabilité ou en matière fiscale. Le Conseil d'Etat a admis très tôt la possibilité pour l'Administration de recourir à la transaction (CE, 17 mars 1893, *Compagnie des eaux du Nord de l'Est*). **La souplesse des conditions explique la fréquence du recours à la transaction, en effet, seule la compétence du juge administratif pour résoudre le litige permet de recourir au procédé** (CE, ass., avis, 6 déc. 2002, *Syndicat international des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hajj-les-Roses*).

La transaction peut être interdite dans certains domaines de l'action administrative comme la police administrative, les principes directeurs du domaine public ou encore l'autorité de la chose jugée.

➤ **Homologation de la transaction**

Le contrat de **transaction** n'est pas une décision juridictionnelle.

Lorsque la **transaction** est conclue parallèlement à une procédure juridictionnelle engagée par les parties sur le même litige, celles-ci peuvent demander son homologation au juge, y compris devant le Conseil d'État saisi d'un pourvoi en cassation (CE, ass., 11 juill. 2008, *Sté Krupp Hazemag*, n° 287354).

En principe, la demande d'homologation est irrecevable lorsque la **transaction** a été conclue en dehors de toute procédure juridictionnelle car elle a autorité de la chose jugée en dernier ressort (C. civ., art. 2052). Une exception est admise lorsque la conclusion d'une **transaction** vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières (CE, ass., avis, 6 déc. 2002, *op. cit.*).

Avant de procéder à l'homologation, le juge vérifie que les parties y consentent, que son objet est licite, qu'elle ne constitue pas une libéralité consentie par une collectivité publique et qu'elle ne méconnaît pas d'autres règles de droit public. Puis il donne acte du désistement ou prononce un non-lieu à statuer.

L'homologation modifie la nature de la **transaction** qui devient une décision juridictionnelle. Elle est dès lors soumise aux voies de recours CE, avis, 4 avr. 2005, *Sté Cabinet JPR Ingénierie*, n° 273517).

Le refus d'homologation lorsque les conditions de validité de la **transaction** ne sont pas satisfaites emporte sa nullité.

➤ **contentieux**

La **transaction** conclue par une personne morale de droit public est un **contrat de nature civile**, sauf si elle met en œuvre des prérogatives de puissance publique ou qu'elle aboutit à la participation du cocontractant à une mission de service public.

Partant, les litiges nés de son exécution relèvent, en principe, de la **compétence du juge judiciaire** (T. confl. 18 juin 2007, *Sté Briançon Bus*, n° C3600).

Le **contentieux** de l'exécution d'une **transaction** relève de la compétence de la juridiction administrative si elle a pour objet le règlement ou la prévention d'un litige pour le jugement duquel la juridiction administrative serait compétente.

- **Recours des tiers**

Les tiers et le préfet peuvent former un recours « *Tarn-et-Garonne* » si la **transaction** relève de la compétence du juge **administratif**.

Ils peuvent par ailleurs saisir le juge de l'excès de pouvoir contre un acte détachable se rapportant à sa passation si la **transaction** relève du juge judiciaire.

- **Recours des parties**

Les parties peuvent exercer deux types de recours contre la **transaction** : un recours en invalidité (recours dit « *Béziers 1* ») et un recours en reprise des relations contractuelles (recours dit « *Béziers 2* »).

À noter que, s'il annule la convention, le juge ne tranche pas le litige sur lequel celle-ci portait. Les parties peuvent conclure une nouvelle **transaction** ou saisir le juge d'un recours au fond.

# PARTIE 2 : LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

## CHAPITRE 1 : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

### Section 1 : La notion et la qualité de « juridiction »

#### *§1. La qualification législative de juridiction.*

Aux termes de l'article 34 C. (voir supra), le **législateur est habilité à créer de nouvelles juridictions**. Le législateur peut donc créer de nouvelles instances, déterminer les règles qui lui sont applicables, préciser son appartenance à tel ordre de juridiction... (CE, 13 juillet 1962, *Conseil national de l'Ordre des médecins*, considérant 13). Cependant, un organisme peut posséder des pouvoirs de sanction ou disciplinaire, mais sans pour autant avoir la qualité de juridiction, faute d'intervention du législateur. On le voit de manière claire et précise avec les fédérations sportives (*CE, 19 décembre 1980, Hechter*).

**La qualification législative peut être expresse**. Le législateur peut mentionner « noir sur blanc » que tel organisme est une « juridiction » ou un « tribunal ». Dans ce cas, la qualification s'impose au juge.

Ainsi en est-il des **conseils académiques des universités**.

Article L 712-6-2

*Le pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs et enseignants est exercé en premier ressort par le conseil académique de l'établissement constitué en section disciplinaire.*

*Le président de la section disciplinaire est un professeur des universités ; il est élu en leur sein par l'ensemble des enseignants-chercheurs membres de la section.*

*La récusation d'un membre d'une section disciplinaire peut être prononcée s'il existe une raison objective de mettre en doute son impartialité. L'examen des poursuites peut être attribué à la section disciplinaire d'un autre établissement s'il existe une raison objective de mettre en doute l'impartialité de la section. La demande de récusation ou de renvoi à une autre section disciplinaire peut être formée par la personne poursuivie, par le président ou le directeur de l'établissement, par le recteur de région académique ou par le médiateur académique.*

*En cas de renvoi des poursuites devant la section disciplinaire d'un autre établissement, l'établissement d'origine prend en charge, s'il y a lieu, les frais de transport et d'hébergement des témoins convoqués par le président de la section disciplinaire, dans les conditions prévues pour les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.*

*Un décret en Conseil d'Etat précise la composition, qui respecte strictement la parité entre les hommes et les femmes, les modalités de désignation des membres et le fonctionnement de la section disciplinaire. Il fixe les conditions selon lesquelles le conseil académique complète la composition de la section disciplinaire lorsque le nombre de représentants élus des enseignants-chercheurs et enseignants ne permet pas la constitution des différentes formations de jugement et désigne le membre de chacun des corps ou catégories de personnels non titulaires qui ne sont pas représentés au sein de la section disciplinaire. Il détermine également les conditions dans lesquelles la récusation d'un membre d'une section disciplinaire ou l'attribution de l'examen des poursuites à la section disciplinaire d'un autre établissement sont décidées. Certaines sections peuvent être communes à plusieurs établissements, notamment en cas d'association prévue à l'article L. 718-16.*

*Article L952-7*

*Les conseils académiques des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel **statuant en matière juridictionnelle, conformément aux dispositions de l'article L. 712-6-2**, à l'égard des enseignants-chercheurs et des enseignants sont constitués par une section disciplinaire dont les membres sont élus par les représentants élus des enseignants-chercheurs et enseignants répartis selon leurs collèges électoraux respectifs. Pour le jugement de chaque affaire, la formation disciplinaire ne doit comprendre que des membres d'un rang égal ou supérieur à celui de la personne déférée devant elle et au moins un membre du corps ou de la catégorie de personnels non titulaires auquel appartient la personne déférée devant elle.*

*Les sanctions prononcées à l'encontre des enseignants par la section disciplinaire ne font pas obstacle à ce que ces enseignants soient traduits, en raison des mêmes faits, devant les instances disciplinaires prévues par les statuts qui leur sont applicables dans leur corps d'origine.*

Par ailleurs, **la qualification législative peut parfois être « implicite »** ce qui oblige le juge à rechercher dans le respect de l'esprit du législateur des critères d'identification, confirmant la volonté de ce dernier d'en faire des juridictions. Le législateur a pu consacrer une juridiction sans faire usage de l'expression. Le juge peut s'attarder sur des termes synonymes à la notion de « juridiction » comme : « autorité de chose jugée ». Le raisonnement du Conseil d'État dans l'affaire ***D'Aillières du 7 février 1947*** comble les lacunes du législateur à propos des « jurys d'honneur ».

*Vu la requête du sieur d'X..., ancien député de la Sarthe, tendant à l'annulation de la décision du jury d'honneur, en date du 25 avril 1945, qui a rejeté une demande que le requérant aurait formée en vue d'être relevé de l'inéligibilité édictée par l'ordonnance du 21 avril 1944 ; Vu les ordonnances des 21 avril 1944, 6 avril, 13 septembre et 14 octobre 1945 ; Vu la loi du 20 septembre 1946 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;*

*Sur la compétence :*

***Considérant qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions législatives relatives au jury d'honneur et notamment de celles qui concernent tant sa composition et ses pouvoirs que les recours en révision dont il peut être saisi, que cet organisme a le caractère d'une juridiction qui, par la nature des affaires sur lesquelles elle se prononce, appartient à l'ordre administratif et relève à ce titre du contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;***

*Considérant à la vérité qu'aux termes du 3e alinéa de l'article 18 bis ajouté à l'ordonnance du 21 avril 1944 par celle du 6 avril 1945, qui était en vigueur au moment de l'introduction de la requête et dont la modification ultérieure par l'ordonnance du 13 septembre 1945 n'a d'ailleurs eu ni pour but, ni pour effet de changer sur ce point la signification, la décision du jury d'honneur "n'est susceptible d'aucun recours";*

*Mais considérant que l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire, clairement manifestée par les auteurs de cette disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ;*

*Sur la légalité de la décision attaquée :*

*Considérant qu'en raison du caractère juridictionnel, ci-dessus reconnu à ses décisions, le jury d'honneur est tenu, même en l'absence de texte, d'observer les règles de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition législative formelle, ou n'est pas incompatible avec l'organisation même de cette juridiction ;*

*Considérant qu'en admettant que le jury d'honneur ait eu la faculté de se saisir d'office du cas du requérant dans les conditions prévues par l'ordonnance du 6 avril 1945, alors en vigueur, **il ne pouvait, dans cette hypothèse, statuer valablement sans aviser l'intéressé de la procédure suivie à son égard et sans le mettre ainsi en mesure de présenter devant le jury d'honneur telles observations que de droit ;***

*Considérant qu'il est constant que le sieur d'X..., qui n'avait pas présenté de demande en vue d'être relevé de l'inéligibilité, n'a, à aucun moment, été informé par le jury d'honneur de l'instance pendante devant cette juridiction ; que dès lors, la décision attaquée a été rendue sur une procédure irrégulière et que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, le requérant est fondé à en demander l'annulation ;*

*Considérant qu'en l'état de la législation actuellement en vigueur, telle qu'elle résulte du nouvel article 18 bis de l'ordonnance du 21 avril 1944, modifié par l'ordonnance du 13 septembre 1945, "le jury d'honneur est saisi d'office du cas des intéressés" ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de renvoyer l'affaire devant le jury d'honneur pour être statué à nouveau sur l'inéligibilité du requérant ;*

*DECIDE : Article 1er : La décision du jury d'honneur, en date du 25 avril 1945, est annulée. Article 2 : Le sieur d'X... est renvoyé devant le jury d'honneur.*

**Le législateur en plus d'identifier la qualité de juridiction, peut également en préciser la nature à savoir administrative ou judiciaire.** Il en est par exemple ainsi de la **CNDA** (Commission Nationale du Droit d'Asile). L'article L 731-1 du Code des étrangers dispose « *la CNDA est une juridiction administrative* » ; ou de la **commission centrale d'aide sociale**, dont l'article L 134-3 du code de l'action sociale dispose « *Il en ressort que la commission centrale est une juridiction administrative* »...

Le choix d'investir par la loi tel ou tel organisme de la qualité de juridiction est un mobile politique qui n'intéresse pas le juriste. En revanche, le juge peut être placé devant l'incertitude de la qualification législative de juridiction.

## **§2. La qualification jurisprudentielle de juridiction.**

Dans **le silence de la loi**, le juge retrouve un pouvoir qualificateur et a été amené à préciser les critères de « juridiction » par l'emploi de la technique du « faisceau d'indices ». Trois critères au moins doivent être remplis pour que soit retenue la qualification de juridiction ou de tribunal.

En premier lieu, l'organe en cause, ou à tout le moins la catégorie à laquelle il se rattache, doit avoir été créé par la loi. Cette règle, auparavant absolue (CE, Assemblée, 5 mars 1948, *Fédération nationale des entreprises à commerces multiples* ; CE, section, 25 juillet 1952, *Gingold*) découle désormais de l'article 34 de la Constitution de 1958 qui réserve au législateur la fixation des « règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ».

En second lieu, l'organe en cause doit présenter un caractère **collégial**. Les hypothèses d'un juge unique sont relativement rares (comme en dispose l'article 3 du CJA « *les jugements sont rendus en formation collégiale* »), c'est donc naturellement que le juge administratif a réservé la qualité de juridiction à des organismes collégiaux, sans pour autant dénier qu'une personne seule puisse disposer d'un pouvoir disciplinaire (comme le recteur d'académie, dans l'affaire **CE 20 novembre 1970, *Sieur Bouez et UNEF*, n°77133**).

Toute juridiction est ensuite investie **d'un pouvoir de décision**. Le pouvoir de décision **renvoie à la notion d'acte décisoire ou de décision administrative**, en ce l'acte édicté doit modifier avec suffisance l'ordonnancement juridique de l'intéressé. *A contrario*, ne sont pas des décisions les avis, suggestions, recommandations, propositions... Le critère est délicat puisqu'un même organe peut être, dans le silence de la loi, une juridiction ou non suivant les actes établis. Il en est ainsi du CSM qui lorsqu'il statue sur la discipline des magistrats du siège est une juridiction, mais lorsqu'il rend un avis en ce qui concerne la discipline des magistrats du Parquet, n'en est pas une (**CE, Assemblée, 12 juillet 1969, *Sieur l'Etang***).

Le critère de la collégialité et le pouvoir de décision font l'objet d'un consensus doctrinal, ce qui n'interdit pas au juge de faire appel à d'autres critères pour identifier la notion de juridiction. La jurisprudence ***De Bayo du 12 décembre 1953***, a ajouté **un critère matériel** pour venir préciser la notion de juridiction, « *eu égard à la nature de la matière et les formes dans lesquelles elles interviennent* ». Le Conseil d'Etat dénia ainsi aux décisions de l'ordre des vétérinaires à propos de l'inscription sur tableau le caractère juridictionnel.

Un **critère formel** peut aussi être défendu, tenant compte à l'élaboration et à la présentation de l'acte. Ainsi la lettre signée par le Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, n'est pas juridictionnelle, tandis que la décision disciplinaire prise en matière disciplinaire l'est (**CE, 26 janvier 1996, arrêts *Ctorza et Guedj***).

Toute juridiction, à quelque ordre qu'elle appartienne, statue « au nom du peuple français » et exerce, ce faisant, « des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale » (CC, 5 mai 1998, n°98-399).

En conséquence, et puisque l'Etat incarne juridiquement le Peuple, quelle que soit la nature de la personne juridique à laquelle la fonction juridictionnelle est dévolue, la justice n'est jamais rendue qu'au nom de l'Etat.

C'est ce que le Conseil d'Etat a solennellement reconnu à propos de la mise en cause de la responsabilité d'une université (personne morale distincte de l'Etat) du fait d'une décision rendue par sa section disciplinaire :

*« La justice est rendue de façon indivisible au nom de l'Etat ; qu'il n'appartient dès lors qu'à celui-ci de répondre, à l'égard des justiciables, des dommages pouvant résulter pour eux de l'exercice de la fonction juridictionnelle assurée, sous le contrôle du*

*Conseil d'Etat, par les juridictions administratives ; qu'il en va ainsi alors même que la loi a conféré à des instances relevant d'autres personnes morales compétentes pour connaître, en premier ressort ou en appel, de certains litiges » (CE, section, 27 février 2004, Popin).*

### **§3. La notion de « tribunal » au sens de l'article 6§1 de la CEDH**

La notion de « tribunal » en droit interne doit être distinguée de celle de tribunal au sens de l'article 6§1 de la CEDH. Cette notion, purement fonctionnelle, permet d'identifier les hypothèses dans lesquelles une autorité administrative, investie d'un pouvoir répressif, doit respecter certaines des exigences qui découlent du droit au procès équitable (cf. **CE, ass, 3 décembre 1999, Didier, n°207434**).

***Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :***

*Considérant qu'au vu d'un rapport d'enquête établi par ses inspecteurs, la Commission des opérations de bourse a saisi le Conseil des marchés financiers en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de M. X... ; qu'à l'issue de cette procédure, le Conseil des marchés financiers a retiré à ce dernier sa carte professionnelle pour une période de six mois et lui a infligé une sanction pécuniaire de cinq millions de francs ; que M. X... soutient que la participation du rapporteur aux débats et au vote du Conseil des marchés financiers a méconnu les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;*

*Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales susvisée : "1- Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" ;*

*Considérant que, quand il est saisi d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par l'article 69 de la loi susvisée du 2 juillet 1996, **le Conseil des marchés financiers doit être regardé comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** ; que, compte tenu du fait que sa décision peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat, la circonstance que la procédure suivie devant le Conseil des marchés financiers ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de l'article 6-1 précité n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable ; que, cependant - et alors même que le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire n'est pas une juridiction au regard du droit interne le moyen tiré de ce qu'il aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 précité peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de sa décision ;*

*Considérant que l'article 2 du décret susvisé du 3 octobre 1996 dispose : "Lorsque le conseil agit en matière disciplinaire, le président fait parvenir à la personne mise en cause, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre récépissé, un document énonçant les griefs retenus, assorti, le cas échéant, de pièces justificatives ; il invite la personne mise en cause à faire parvenir ses observations écrites dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours ; l'intéressé est également informé qu'il peut se faire assister par toute personne de son choix" ; qu'aux termes de l'article 3 du même décret : "Les observations produites par la personne mise en cause sont communiquées au commissaire du gouvernement et à l'auteur de la saisine du conseil"*



; qu'enfin, l'article 4 est ainsi rédigé : "Le président désigne, pour chaque affaire, la formation saisie et un rapporteur parmi les membres de celle-ci. Le rapporteur, avec le concours des services du Conseil des marchés financiers, procède à toutes investigations utiles. Il peut recueillir des témoignages. Il consigne le résultat de ces opérations par écrit. Les pièces du dossier sont tenues à la disposition de la personne mise en cause" ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que le rapporteur, qui n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs ; qu'il n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine ; que les pouvoirs d'investigation dont il est investi pour vérifier la pertinence des griefs et des observations de la personne poursuivie ne l'habilitent pas à faire des perquisitions, des saisies ni à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction ; qu'en l'espèce, M. Y... ayant été désigné rapporteur de la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de M. X... après saisine du Conseil des marchés financiers par le président de la Commission des opérations de bourse, il n'est pas établi, ni même allégué, qu'il aurait, dans l'exercice de ses fonctions de rapporteur, excédé les pouvoirs qui lui ont été conférés par les dispositions rappelées ci-dessus, et qui ne diffèrent pas de ceux que la formation disciplinaire collégiale du Conseil des marchés financiers aurait elle-même pu exercer ; que, dès lors, il n'est résulté de sa participation aux débats et au vote à l'issue desquels il a été décidé d'infliger une sanction à M. X... aucune méconnaissance du principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

**Ainsi, doivent être regardées comme des juridictions au sens de l'article 6§1 de la CEDH :**

- la commission de contrôle des assurances, quand elle prononce une sanction dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article L. 310-18 du code des assurances (CE, 28 octobre 2002, *Laurent*, n°222188) ;
- le conseil de discipline de la gestion financière (CE, 31 mars 2004, *Sté Etna Finance et Parent*, n°243579) ;
- la commission des sanctions de l'autorité des marchés financiers (CE, 4 février 2005, *Sté GSD gestions et Gautier*, n°269001) ;
- la formation restreinte de la CNIL (CE, 12 mars 2014, *Société Pages Jaunes Groupe*, n°353193.)

## **Section 2. Les juridictions administratives de droit commun**

### ***§1. Le Conseil d'Etat***

Pendant longtemps, la juridiction administrative était essentiellement constituée du Conseil d'Etat. A sa création par l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (1799), le Conseil d'Etat était en réalité le seul véritable juge des procès administratifs.

La fonction de juge administratif s'exerce au travers de la **section du contentieux**, créée dès 1806, et parfaitement autonome depuis la fin de la « justice retenue » par la loi du 24 mai 1872.

#### **A. Attributions**

**La fonction juridictionnelle est prise en charge par la section du contentieux.**

La fonction consultative (du Gouvernement, du Chef de l'Etat ou du Parlement), exercée par la section administrative, ne sera pas traitée dans le cadre de ce fascicule puisqu'elle ne suppose pas le rendu de la justice.

Le Conseil d'Etat présente une polyvalence de compétences exceptionnelle. Si le Conseil d'Etat conserve des compétences résiduelles d'appel (par exemple contre les ordonnances rendues en matière de référé liberté) et de premier et dernier ressort, il est également **la juridiction administrative de droit commun en matière de cassation**.

*Art. L. 111-1 CJA*

*Le Conseil d'État est la juridiction administrative suprême. Il statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel.*

Le Conseil d'Etat est la seule juridiction française à exercer des compétences de première instance, d'appel et de cassation. S'agissant de la compétence en premier ressort (15% de l'activité), l'article R 311-1 du CJA énumère les matières qui par dérogation échappent à la compétence du tribunal administratif (voir infra).

En outre, les articles L. 311-2 à L. 311-13 du CJA énumèrent directement les recours relevant directement de la compétence du Conseil d'Etat. En résumé, ce sont ceux dont la nature et l'importance du litige justifient qu'ils soient portés directement devant le Conseil d'Etat. Il en est ainsi, par exemple, des recours dirigés contre les ordonnances du président de la République et les décrets des autorités « à compétence nationale ». Relève également du Conseil d'Etat le refus de prendre un acte réglementaire (CE, Assemblée, 8 juin 1973, *Richard*).

## B. Organisation et fonctionnement

**La section du contentieux est seule juge de toutes les affaires relevant de la juridiction du Conseil d'Etat (Art. R 122-1 du CJA).**

*Art. R. 122-1 CJA*

*La section du contentieux est juge de toutes les affaires qui relèvent de la juridiction du Conseil d'Etat, sous réserve des dispositions de l'article R. 122-17.*

*Elle est divisée en dix chambres qui participent à l'instruction et au jugement des affaires dans les conditions prévues au présent livre.*

Depuis le Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, les membres du Conseil d'Etat appartiennent à la section du contentieux ou à une section administrative, tandis qu'antérieurement ils pouvaient cumuler les deux.

La section du contentieux est divisée en 10 chambres (dénommées « sous-sections » jusqu'à la loi du 20 avril 2016), qui participent à l'instruction et au jugement des affaires. Chaque chambre a d'abord une **fonction d'instruction** (Art. R 611-20 CJA) de l'affaire qui lui est soumise.

Chacune des chambres est bâtie sur le même modèle : présidée par un conseiller d'Etat assisté de deux assesseurs, également conseillers d'Etat, la chambre comprend une dizaine de rapporteurs et deux rapporteurs publics. Les contentieux sont répartis par matière entre les chambres. Les sous sections peuvent ensuite se réunir en formation de jugement qui sont classées par ordre d'importance.

Les affaires les plus importantes sont jugées par le Conseil d'Etat réuni en assemblée ou en section ; les affaires les moins importantes en chambre jugeant seule.

*Article L122-1 CJA*

*Les décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux sont rendues par l'assemblée du contentieux, par la section du contentieux, par des formations de chambres réunies ou par une chambre siégeant en formation de jugement. Elles sont en outre rendues, dans les cas définis au chapitre III bis du titre VII du livre VII, par la formation spécialisée prévue à l'article L. 773-2.*

*Le président de la section du contentieux, les présidents adjoints de cette section, les présidents de chambre, le président de la formation spécialisée et les autres conseillers d'Etat que le président de la section du contentieux désigne à cet effet peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale.*

L'Assemblée du contentieux est la formation la plus solennelle et comprend dix-sept juges (R 122-20 CJA) et l'intervention du vice-président.

La section du contentieux comprend elle quinze membres et est présidée par le Président de la section du contentieux.

Les chambres réunies comprennent entre cinq et sept membres, selon le nombre de chambres réunies, tandis que la chambre jugeant seule ne comprend que trois membres.

### C. DISPOSITIONS STATUTAIRES

Le Conseil d'Etat est une « petite maison » composée d'environ 300 membres. Le corps des membres du Conseil d'Etat est composé par ordre hiérarchique décroissant : des auditeurs, maîtres des requêtes et conseillers d'Etat.

Le recrutement des membres du Conseil d'Etat se fait de deux façons : par concours (*via* l'ENA) et par le tour extérieur.

Le recrutement des auditeurs se fait à la sortie de l'ENA, et l'avancement se fait à l'ancienneté.

Une partie du recrutement des maîtres des requêtes et conseillers d'Etat peut se faire par le **tour extérieur**. Les futurs maîtres des requêtes doivent être âgés de trente ans au moins (contre quarante-cinq ans pour les conseillers d'Etat) (Art. L 133-3 et 4 du CJA) et justifier dix années de service public. Ils peuvent également provenir des membres des tribunaux ou cours

administratives d'appel, voire de personnalités extérieures (hauts fonctionnaires, magistrat judiciaire, professeur des universités...) pour un détachement de quatre années. La nomination des maîtres des requêtes et conseillers d'Etat se fait par décret en Conseil des ministres sur proposition du Garde des Sceaux (Art. L 133-3 et 4 CJA). Il en est de même pour le vice-président et les présidents de section, à ceci près que le premier doit être choisi parmi les présidents de section ou conseiller d'Etat et les seconds parmi les seuls conseillers d'Etat (Art. L 133-1 et 2 CJA).

### *CHAPITRE 3 NOMINATIONS*

#### *Section 1 : Dispositions générales*

##### *Article L133-1*

*Le vice-président du Conseil d'Etat est nommé par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Il est choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'Etat en service ordinaire.*

##### *Article L133-2*

*Les présidents de section sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, et sont choisis parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire.*

##### *Article L133-3*

*Les conseillers d'Etat en service ordinaire sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice.*

*Les deux tiers au moins des emplois vacants de conseillers d'Etat sont réservés aux maîtres des requêtes.*

*Nul ne peut être nommé conseiller d'Etat en service ordinaire, en dehors des maîtres des requêtes, s'il n'est âgé de quarante-cinq ans accomplis.*

##### *Article L133-4*

*Les maîtres des requêtes sont nommés par décret, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice.*

*Les trois quarts au moins des emplois vacants des maîtres des requêtes sont réservés aux auditeurs de 1re classe.*

*Nul ne peut être nommé maître des requêtes, en dehors des auditeurs de 1re classe en exercice, s'il n'est âgé de trente ans et s'il ne justifie de dix ans de services publics, tant civils que militaires.*

##### *Article L133-5*

*Les auditeurs de 1re classe sont nommés par décret, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Sous réserve des dispositions de l'article L. 4139-2 du code de la défense, ils sont choisis parmi les auditeurs de 2e classe.*

*Article L133-6*

***Les auditeurs de 2e classe sont nommés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration selon les règles propres au classement des élèves de cette école.***

*Article L133-7*

*Les nominations au tour extérieur dans les grades de conseiller d'Etat et de maître des requêtes ne peuvent être prononcées qu'après avis du vice-président du Conseil d'Etat.*

*Cet avis tient compte des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps, exprimés annuellement par le vice-président du Conseil d'Etat ; le sens de l'avis sur les nominations prononcées est publié au Journal officiel en même temps que l'acte de nomination.*

*L'avis du vice-président est communiqué à l'intéressé sur sa demande.*

*Les dispositions précédentes ne s'appliquent pas aux nominations aux grades de conseiller d'Etat et maître des requêtes prononcées en vertu de la section 2 du présent chapitre.*

*Article L133-7-1*

*Les membres du Conseil d'Etat, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge résultant de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, peuvent être, sur leur demande, maintenus en activité, jusqu'à l'âge maximal de maintien mentionné à l'article 1er de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat.*

*La demande est transmise à la commission supérieure du Conseil d'Etat, qui donne un avis en considération de l'intérêt du service et de l'aptitude de l'intéressé.*

*L'article L. 233-8 du présent code est applicable.*

Le statut des membres du Conseil d'Etat est moins défini par les textes que garanti par la pratique. Les dispositions statutaires issues du décret du 30 juillet 1963 et reprises au CJA sont très proches du droit commun de la fonction publique à plusieurs exceptions près : aucune notation n'est prévue, aucun tableau d'avancement n'est établi et une commission consultative remplace à la fois la commission administrative paritaire et le comité technique paritaire.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a élaboré une Charte de déontologie dont un collègue assure le respect (Art. L 131-4 et suivants du CJA). Les magistrats du Conseil d'Etat, à l'instar des autres magistrats administratifs, doivent s'abstenir de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec leur fonction (Art. L 131-2 du CJA). La charte rend également obligatoire la déclaration patrimoniale et la déclaration d'intérêts des magistrats administratifs.

## ***§2. Les cours administratives d'appel***

Les membres des cours administratives d'appel comme des tribunaux administratifs appartiennent à la même catégorie de fonctionnaires publics. Le corps des conseillers des

tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est composé d'environ 1200 magistrats recrutés par la voie de l'ENA, du tour extérieur, ou d'un concours spécifique (article L. 233-6 CJA). Ces magistrats sont placés sous l'autorité du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA) qui assure la gestion du corps ainsi que la discipline (Art. L 232-1 CJA).

Les cours administratives d'appel ont été créées par la loi du 31 décembre 1987 afin de désengorger le Conseil d'Etat dans sa fonction de juge d'appel. Ces cours commencèrent au nombre de 5 le 1er janvier 1989 avant de passer à 8 depuis 2004, puis 9 en 2022 avec la création de la CAA de Toulouse.

Le pouvoir réglementaire détermine le ressort territorial de chaque juridiction d'appel en fonction des tribunaux administratifs (Art. R 221-7 CJA).

**Article R221-7**

**A venir - Version du 01 mars 2022**

**Modifié par Décret n°2021-1583 du 7 décembre 2021 - art. 2**

*Le siège et le ressort des cours administratives d'appel sont fixés comme suit :*

*Bordeaux : ressort des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;*

*Douai : ressort des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen ;*

*Lyon : ressort des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon ;*

*Marseille : ressort des tribunaux administratifs de Bastia, Marseille, Nice et Toulon ;*

*Nancy : ressort des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg ;*

*Nantes : ressort des tribunaux administratifs de Caen, Nantes et Rennes ;*

*Paris : ressort des tribunaux administratifs de Melun, Montreuil, Paris, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna ;*

*Toulouse : Montpellier, Nîmes, Toulouse ;*

*Versailles : ressort des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, Orléans et Versailles.*

Les cours administratives d'appel sont indiscutablement, les juridictions administratives d'appel de droit commun des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs (Art. L 321-1 du CJA).

*Article L321-1 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 et de celles définies aux articles L. 552-1 et L. 552-2.*

Les compétences contentieuses des cours administratives ont évolué vers une quasi-plénitude sur l'appel. Au 1er janvier 1989, elles possédaient la compétence d'appel sur le plein contentieux et les contraventions de grande voirie, puis ont été ajoutées, la compétence d'appel sur le REP, l'urbanisme et la fiscalité. Au 1<sup>er</sup> janvier 1994 a été ajouté le contentieux de la fonction publique.

En revanche, le Conseil d'Etat reste, en vertu de l'article L. 321-2 du CJA, le juge d'appel de droit commun pour les jugements rendus en premier ressort par les juridictions administratives autres que les tribunaux administratifs.

Les cours administratives d'appel sont présidées par un conseiller d'Etat (article L. 222-3 CJA), et possèdent par ordre croissant suivant l'importance de l'affaire trois formations de jugement : formation de jugement (trois à cinq magistrats « lorsque la nature ou la difficulté de l'affaire le justifie » selon l'article R. 222-7 CJA) ; formation en chambres réunies ; formation plénière (Art. R 222-25 CJA). Les deux dernières formations sont présidées par le président de la juridiction d'appel.

### *§3. Les tribunaux administratifs.*

Le décret-loi du 30 septembre 1953 a remplacé les conseils de préfecture par les tribunaux administratifs, tout en leur conférant la compétence de principe en premier ressort. A ce jour, nul doute qu'ils sont **les juridictions administratives de droit commun en premier ressort**. Ainsi qu'en dispose **l'article L 211-1 du CJA**, les tribunaux administratifs sont les juges de premier ressort de droit commun, sous réserve des rares hypothèses conférées au Conseil d'Etat et aux Cours administratives d'appel.

Les tribunaux administratifs sont au nombre de quarante-deux, dont onze en outre-mer et trente-et-un en métropole. La compétence territoriale des tribunaux administratifs est définie par l'article R 312-1 du CJA : **en principe, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision attaquée a légalement son siège**. Ce principe supporte néanmoins un grand nombre d'exceptions, prévues aux articles R. 312-6 à R. 312-19 et qui, soit permettent la désignation d'un autre tribunal en fonction d'un critère matériel (par ex. pour les litiges afférents à des immeubles, à des mesures individuelles de police ou aux législations régissant les activités professionnelles...), soit désignent directement le tribunal territorialement compétent (articlez R. 312-18 : le Tribunal administratif de Nantes pour les litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire). Pour le cas où aucun tribunal ne serait territorialement compétent compte tenu du jeu complexe du

principe et de ses exceptions (voire des exceptions aux exceptions : art. R. 312-8 CJA), il est prévu que c'est le Tribunal administratif de Paris qui doit alors être saisi (art. R. 312-19 CJA).

Toutes ces règles s'imposent aux justiciables hormis en matière de marchés, contrats ou concessions, pour lesquels les parties peuvent s'entendre pour y déroger (art. R. 312-2 CJA).

Le tribunal administratif est composé de plusieurs chambres suivant l'importance du tribunal (une seule Chambre à Bastia mais 18 à Paris). **Chaque chambre assure à la fois l'instruction et le jugement. Chaque chambre possède un rapporteur public.** Par ordre croissant d'importance, le tribunal administratif statue en : formation de jugement (trois membres) ; formation de chambres réunies (cinq à sept membres) et la formation plénière présidée par le président du tribunal administratif et devant toujours être composée de manière impaire (art. R. 222-20 CJA).

La collégialité, de principe, disparaît dans certains cas. Ainsi certains litiges peuvent-ils être résolus par ordonnance (article R. 222-1 CJA) ou tranchés par un magistrat jugeant seul, après audition d'un rapporteur public, dans un certain nombre de domaines : urbanisme, fiscalité, fonction publique, pension de retraite, permis de conduire, aide au logement... (Art. R 222-13 CJA).

### **Section 3. Les juridictions administratives spécialisées.**

Dès l'origine, et plus encore depuis 1945, coexistent avec les juridictions de droit commun un certain nombre de juridictions spéciales tant par leurs compétences que par leur organisation ou leur composition qui comprend fréquemment des magistrats non professionnels.

**Ces juridictions sont d'une grande variété et souffrent d'une absence d'homogénéité dans les affaires relevant de leur compétence.**

Ces juridictions reçoivent cette qualification de la loi ou de la jurisprudence, mais à la différence des juridictions à compétences générales, **elles n'ont en charge qu'un contentieux spécifique au sein de l'ordre administratif.**

**Toutes ces juridictions spécialisées bénéficient soit d'un appel** (si elle statue en premier ressort), **soit d'une cassation** (si elle statue en dernier ressort ou en appel) devant les juridictions administratives ordinaires. Dans le second cas, le recours est porté devant le Conseil d'Etat (voir par exemple, pour le CSM : **CE, 12 décembre 2007, Sire**).

Leur seul point commun est d'être soumises, en vertu de l'article L. 821-1 du CJA, au contrôle de cassation du Conseil d'Etat, qu'elles interviennent en premier et dernier ressort ou qu'elles comportent deux échelons, de première instance et d'appel.



Les juridictions spéciales peuvent être réparties en trois groupes : les juridictions financières (la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière ou encore l'ancienne commission bancaire), les juridictions sociales (cour nationale de la tarification sanitaire et sociale) et les juridictions ordinales (chambre disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins, le Haut conseil du commissariat aux comptes, conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche... ) ou disciplinaires (CSM, conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche).

On mentionnera également l'OFPRA et la CNDA, compétents en matière de contentieux des réfugiés.

Enfin, en 2018 a eu lieu la mise en place d'une nouvelle juridiction administrative spécialisée, la commission du contentieux du stationnement payant. Créée en 2015 à la suite de la dépenalisation du stationnement payant, elle est installée à Limoges.

Ces juridictions peuvent disposer d'un pouvoir de sanction (CSM) ou encore d'annulation (CNDA). Leur pouvoir est donc extrêmement similaire à celui des juridictions ordinaires, la différence ne réside alors pas dans les prérogatives.

La composition est également proche des juridictions ordinaires, puisque la plupart de ces juridictions spécialisées sont composées de magistrats professionnels (judiciaires ou administratifs), assistés le plus souvent de personnalités qualifiées (pour la CNDA, l'article L 732-1 du code des étrangers dispose que chaque section est composée « d'un magistrat administratif, financier ou judiciaire, qui en assure la présidence et de deux personnalités qualifiées »).

**Le législateur a identifié plusieurs juridictions spécialisées ayant une compétence de 1<sup>er</sup> et dernier ressort :**

- **La Cour des comptes** (loi du 16 septembre 1807),
- le **CSM** statuant en matière disciplinaire,
- **le conseil supérieur des chambres régionales des comptes** (Art. 223-1 du code des juridictions financières),
- **la commission supérieure de la carte d'identité des journalistes professionnels** (Art. R 7111-29 du Code du travail),
- **la juridiction disciplinaire des personnels enseignants** (Art. L 952- 22 du Code de l'éducation).

**Le législateur a identifié plusieurs juridictions spécialisées ayant une compétence de 1<sup>er</sup> et dernier ressort ainsi que d'appel :**

- **les commissions départementales d'aide sociale** (Art. L 134-1 code de l'action sociale) qui sont assistées **de la commission centrale d'aide sociale ;**
- **Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche** (Art. L 232-1 du code de l'éducation) assisté des **conseils académiques de l'éducation nationale ;**

- les tribunaux départementaux des pensions (Art. L 79 du code des pensions militaires) assistés des cours régionales.