

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

-Rapport de la France-

INTRODUCTION (Historique, Rôle de contrôle et classification des actes l'administration, Définition de l'administration)

1. Dates significatives de l'évolution du contrôle des actes de l'administration

Si le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire trouve son origine dans l'édit de Saint-Germain-en-Laye de février 1641, il a été consacré, dans son acception moderne, par la loi révolutionnaire des 16 et 24 août 1790. La création, en l'an VIII (1799), des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat, héritier du conseil du roi, a complété l'acte de naissance de la justice administrative française.

Grâce au caractère spécial reconnu aux règles applicables à l'administration par l'arrêt Blanco du Tribunal des conflits du 8 février 1873 et en vertu de la loi du 24 mai 1872 qui a permis au Conseil d'Etat de devenir un juge administratif à part entière décidant lui-même, selon le système dit de la « justice déléguée », alors que la décision finale revenait jusqu'alors au pouvoir exécutif, le droit administratif va se développer, et par conséquent le contrôle de l'administration se renforcer.

Depuis le début du XIX^{ème} siècle, les pouvoirs du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, créées en 1987, et des tribunaux administratifs, qui ont succédé en 1953 aux conseils de préfecture comme juges de droit commun en premier ressort des litiges administratifs, n'ont cessé de s'affirmer à l'initiative du législateur ou du juge administratif lui-même, afin que s'exerce un contrôle toujours plus étendu et efficace des actes et de l'action de l'administration.

2. Rôle de contrôle des actes de l'administration

Malgré le développement d'un contrôle coût - avantage de l'action de l'administration, le juge ne se prononce pas sur l'opportunité des choix effectués par l'administration. En ce sens, il n'exerce pas de contrôle du « bon fonctionnement » de l'administration. Il vérifie en revanche que ce fonctionnement est conforme à la légalité, c'est à dire que l'administration a agi conformément à l'ensemble des normes écrites et non écrites qui s'imposent à elle selon la hiérarchie des normes que consacre le droit public français.

Il peut être amené à annuler et même modifier une décision administrative contestée. Il peut également condamner l'administration à indemniser la victime d'un préjudice causé par ses décisions ou agissements. S'il a parfois à statuer sur des recours mettant en jeu la responsabilité de la puissance publique pour dysfonctionnement des services administratifs, le contrôle juridictionnel n'intervient qu'en cas d'atteinte alléguée à un droit. Le juge administratif est donc toujours conduit à mettre en balance un droit individuel avec l'intérêt

public et son contrôle vise à assurer l'équilibre entre les prérogatives reconnues à l'administration et les sujétions pesant sur elle. Le droit administratif a pour but de concilier les pouvoirs accordés à l'administration pour l'accomplissement de ses missions avec le respect des droits et libertés reconnus aux particuliers afin de rétablir les rapports structurellement inégalitaires entre l'administration et les administrés.

Cette garantie des droits est également assurée par un partage de compétences entre les deux ordres de juridictions : alors que le juge administratif est le gardien des libertés publiques, le juge judiciaire s'est vu reconnaître une compétence spéciale pour trancher les litiges mettant en cause l'action administrative, dès lors que certains droits individuels, tel, par exemple, que le droit de propriété, sont en cause.

L'ensemble du système de contrôle juridictionnel de l'action de l'administration tend donc à la protection des droits des administrés à travers la soumission de l'administration aux règles de droit.

3. Définition de l'administration

Le terme d'administration peut, en France, désigner alternativement un organe ou une activité. Dans son acception organique, l'administration englobe l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent.

Dans son acception fonctionnelle, l'administration se compose également des personnes morales de droit privé chargées de l'exécution d'un service public administratif, qu'elles exercent ou non des prérogatives de puissance publique, par opposition à celles chargées de l'exécution d'un service public industriel et commercial qui restent soumises au droit privé et au contrôle du juge judiciaire.

4. Classification des actes de l'administration

Les actes de l'administration sont de deux types : les actes unilatéraux et les contrats.

S'agissant des actes unilatéraux, ils ont ou non un caractère décisoire, suivant qu'ils modifient ou pas l'ordonnancement juridique en produisant des effets de droit susceptibles de faire grief. Parmi les décisions, on distingue les actes réglementaires, dont la portée est générale et impersonnelle, des actes individuels dont les destinataires sont nominativement identifiés.

En matière contractuelle, la classification s'articule autour de la nature administrative ou de droit privé du contrat auquel l'administration est partie.

I – ACTEURS DANS LE ROLE DE CONTROLE DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ORGANES COMPETENTS

5. Organes juridictionnels assurant le contrôle de l'administration

Le contrôle de l'administration est assuré par des juridictions administratives indépendantes de l'administration (séparation des fonctions administrative et judiciaire) et distinctes des juridictions judiciaires (dualisme juridictionnel). Un contrôle peut également être assuré par des organismes administratifs, mais les décisions de ces organismes peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

6. Organisation juridictionnelle et juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

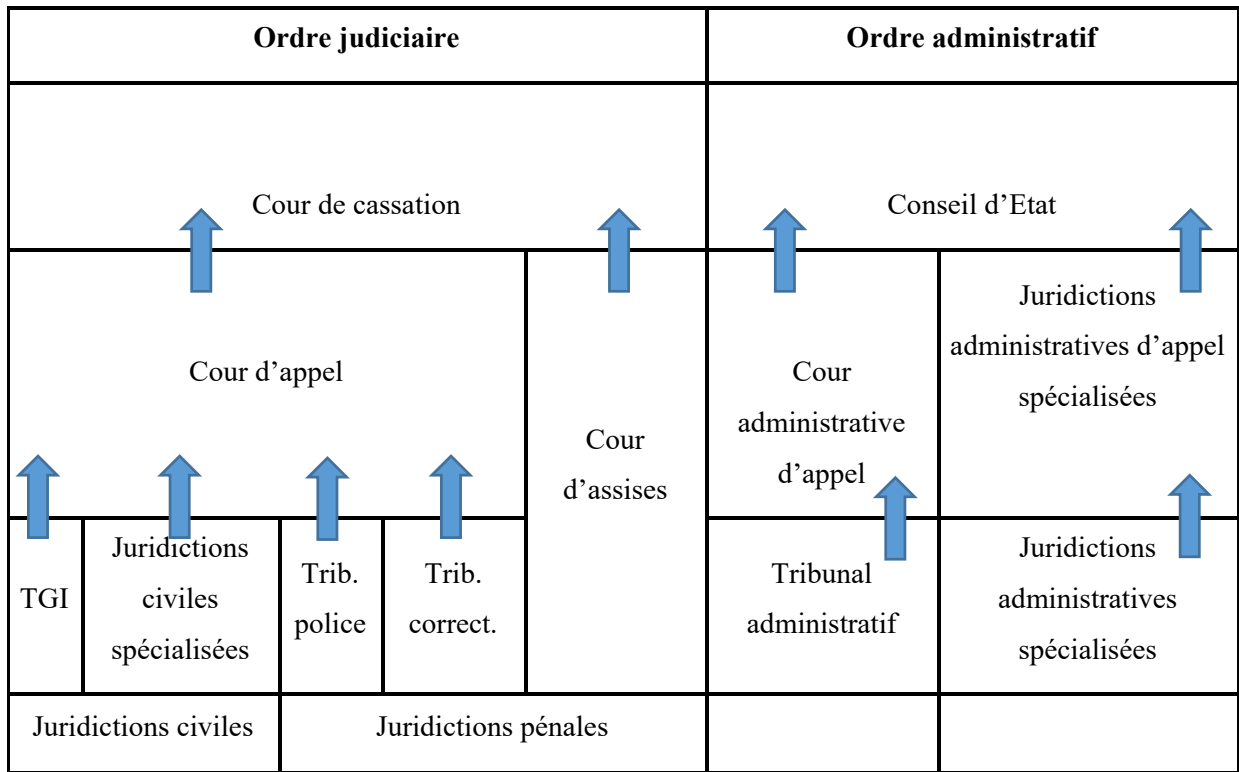
Il existe deux ordres de juridictions : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, composés chacun de juridictions de droit commun et de juridictions spécialisées.

Les juridictions judiciaires comprennent les juridictions civiles et les juridictions pénales. En première instance, la juridiction civile de droit commun est le tribunal de grande instance (TGI) ; les juridictions civiles spécialisées sont, notamment : le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes, le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal des baux ruraux. Les juridictions pénales sont : le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour d'assises. L'appel des jugements des juridictions civiles et pénales est porté devant la cour d'appel sauf l'appel des arrêts de cour d'assises qui relève d'une autre cour d'assises. Les arrêts des cours d'appel peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire.

Le tribunal administratif est la juridiction administrative de droit commun en première instance. Les juridictions administratives spécialisées sont très nombreuses et diverses, comme par exemple les juridictions financières (chambres régionales des comptes et Cour des comptes), les juridictions d'aide sociale (commissions départementales et commission centrale d'aide sociale), les juridictions disciplinaires (Cour de discipline budgétaire et financière, Conseil supérieur de la magistrature, juridictions ordinaires, juridictions universitaires...). L'appel de leurs jugements est, en principe, porté devant les cours administratives d'appel, dont les arrêts relèvent, en cassation, du Conseil d'Etat. Outre son rôle de cassation, au titre duquel il n'exerce, comme la Cour de cassation, qu'un contrôle de la correcte application des règles de procédure et de droit par les décisions juridictionnelles contestées devant lui, le Conseil d'Etat est également, dans certains contentieux tels que celui des actes réglementaires des ministres, juge en premier et dernier ressort.

Les conflits de compétence entre les deux ordres de juridictions sont tranchés par le Tribunal des conflits, composé de façon paritaire de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Le Conseil constitutionnel veille à la conformité des lois à la Constitution ; il ne connaît pas des actes ou de l'action de l'administration.



B. STATUT DES ORGANES COMPETENTS

7. Origine des règles déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs

./.

8. Statut particulier des juridictions administratives

La juridiction administrative ne fait l'objet d'aucune disposition de la Constitution qui ne parle que des juridictions judiciaires. Toutefois, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle à l'existence et à l'indépendance des juridictions administratives (par une décision du 23 janvier 1987). Il a également reconnu une réserve de compétence à chaque ordre juridictionnel.

Les attributions contentieuses des juridictions administratives sont précisées par la loi dans le code de justice administrative. Les questions délicates de frontière entre les deux ordres de juridiction sont tranchées par le Tribunal des conflits.

C. ORGANISATION INTERNE ET COMPOSITION DES ORGANES COMPETENTS

9. Organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes de l'administration

./.

10. Organisation des *juridictions administratives*

Les tribunaux administratifs (au nombre de 42 depuis 2009, avec la création du tribunal de Montreuil, cinquième tribunal administratif de la région parisienne) et les cours administratives d'appel (au nombre de 8) sont organisés en chambres dont le nombre et la spécialisation varient suivant les effectifs de la juridiction et les choix d'organisation interne arrêtés par le chef de juridiction. Pour sa part, le Conseil d'Etat compte une seule section chargée d'une mission juridictionnelle, la Section du contentieux. Les autres sections, dites « administratives », assurent la fonction consultative du Conseil d'Etat.

Au Conseil d'Etat, la Section du contentieux est composée de 10 sous-sections spécialisées dans certaines matières. Chacune d'entre elles compte une douzaine de membres environ. En fonction de l'importance des affaires et de leur portée jurisprudentielle, les requêtes faisant l'objet d'un examen collectif sont portées devant des formations dont la composition et l'effectif varient. La plus restreinte est la sous-section jugeant seule qui est formée de 3 membres. Au niveau immédiatement supérieur se situe la formation constituée de la réunion de deux sous-sections qui est composée de 9 membres et qui est en règle générale présidée par un des trois présidents-adjoints de la section. Si l'affaire est plus délicate ou plus sensible, elle peut être examinée en Section du contentieux, formation qui compte 15 membres définis par l'article R.222-18 du code de justice administrative et qui est présidée par le président de la section. Au stade ultime se situe l'Assemblée du contentieux, dont la composition est fixée par l'article R.122-21-1 du même code. Cette formation, qui est présidée par le Vice-président du Conseil d'Etat lui-même et est composée de 17 membres, rend les arrêts revêtus de la plus haute autorité jurisprudentielle.

D. JUGES

11. Statut des juges et magistrats qui contrôlent l'administration

Les membres des juridictions administratives n'ont traditionnellement pas la qualité de « magistrats » au sens de la Constitution française, qualité réservée aux membres de l'ordre judiciaire. Ils relèvent en effet du statut général de la fonction publique. C'est pourquoi les textes applicables aux membres des juridictions administratives n'ont pendant longtemps comporté aucune règle originale par rapport à celles applicables aux autres corps de fonctionnaires. Toutefois, cette situation a connu au cours des années quatre-vingt une évolution qui a conforté l'indépendance statutaire des membres des juridictions administratives, si bien que la tendance majoritaire est aujourd'hui de les assimiler à des magistrats ; c'est d'ailleurs ainsi que certains textes les désignent et toutes les règles régissant le déroulement de leur carrière leur assurent, de facto, une parfaite indépendance.

Alors que les magistrats de l'ordre judiciaire sont regroupés en un seul et même corps, les juges administratifs appartiennent à deux corps différents : celui des membres du Conseil d'Etat et celui des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Toutefois, si les règles qui leur étaient applicables ont été longtemps contenues dans des textes différents, les membres du Conseil d'Etat comme ceux des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont désormais soumis aux dispositions du code de justice administrative.

12. Modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

Les modalités de recrutement des magistrats administratifs sont de deux types : le recrutement par concours et le recrutement par voie de nomination. Depuis 1945, les auditeurs (premier grade dans le corps des membres du Conseil d'Etat) sont recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, tout comme les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Au recrutement par voie de concours vient s'ajouter le « tour extérieur » qui permet au gouvernement de nommer au sein des juridictions administratives un pourcentage limité de membres choisis par lui. Les proportions entre les deux voies d'accès varient selon la juridiction, le tour extérieur étant plus restreint au sein de la juridiction suprême. Une partie des nominations extérieures au Conseil d'Etat est réservée aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les nominations au tour extérieur sont justifiées par le souci de recruter des personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans d'autres corps civils ou militaires – diplomates, préfets, officiers, ingénieurs ... – ou dans d'autres professions principalement juridiques – universitaires, avocats ... – et pouvant de ce fait apporter aux juridictions administratives des compétences précieuses. Elles sont prononcées, selon les cas, sur proposition ou après avis du Vice-président du Conseil d'Etat.

S'agissant du recrutement des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, vient s'ajouter une forme de recrutement spécifique prenant la forme du concours de recrutement complémentaire. Celui-ci s'adresse notamment à des étudiants en droit confirmés. Initialement conçu comme un dispositif exceptionnel mis en œuvre à titre temporaire, il a permis de répondre aux besoins liés à l'augmentation de l'activité contentieuse. Il est devenu un mode de recrutement habituel dans le corps et constitue quantitativement et qualitativement une voie d'accès importante à la carrière de magistrat administratif.

13. Formation des juges

Alors que, pour l'ordre judiciaire, l'Ecole nationale de la magistrature prépare exclusivement à l'exercice des fonctions de magistrat, l'Ecole nationale d'administration prépare indistinctement à la haute fonction publique.

L'histoire de la juridiction administrative, originairement confondue avec l'administration active, explique l'existence de ce creuset commun de formation des futurs administrateurs et des futurs magistrats de l'ordre administratif.

Les candidats au concours complémentaire de magistrat administratif doivent réussir des épreuves spécifiquement juridiques (contrairement à ce qu'il en est du concours de l'ENA, plus généraliste) et reçoivent une fois nommés une formation interne spécifique, que suivent également les magistrats nommés par la voie du tour extérieur et ceux provenant de l'ENA.

14. Avancement et promotion des juges

Au Conseil d'Etat, les règles d'avancement sont proches du droit commun de la fonction publique pour ce qui concerne l'avancement d'échelon, elles s'en écartent au contraire beaucoup pour l'avancement de grade. Il existe deux échelons dans le grade de conseiller d'Etat, huit dans celui de maître des requêtes, quatre dans celui d'auditeur de première classe, sept dans celui d'auditeur de deuxième classe. L'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté. L'avancement de grade déroge au droit commun dans la mesure où il n'est pas établi de tableau d'avancement. Toutes les promotions sont effectuées par décret, sur proposition du garde des Sceaux. Mais seuls peuvent être promus ceux dont les noms sont présentés par le vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section. En outre, les présentations doivent être soumises pour avis à la commission consultative. Si, théoriquement, les promotions au sein du Conseil d'Etat s'effectuent au choix, dans les faits les présentations sont faites dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire en suivant la règle de l'ancienneté, ce qui permet d'assurer aux membres du Conseil d'Etat une réelle indépendance statutaire.

S'agissant du corps unique des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, celui-ci comporte trois grades : conseiller, premier conseiller, président. L'avancement d'échelon se fait à l'ancienneté, sauf pour l'accession aux trois derniers échelons du grade de président, laquelle se fait au choix, et après inscription sur une liste d'aptitude annuelle, établie sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'avancement de grade s'effectue au choix par inscription au tableau d'avancement, lequel est établi sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

15. Mobilité dans la magistrature

Les magistrats administratifs peuvent, s'ils le souhaitent, quitter temporairement leur juridiction pour accomplir la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Cette mobilité peut s'exercer dans l'administration « active » comme dans le secteur privé.

Ils peuvent également exercer temporairement des fonctions à l'extérieur au moyen de la mise à disposition, du détachement, la délégation, la position hors cadres ou la disponibilité.

E. FONCTIONS DES ORGANES COMPETENTS

16. Types de recours contre les actes de l'administration

Le droit administratif français connaît à la fois les recours de pleine juridiction et le contentieux de la légalité.

Le contentieux de la légalité comprend trois types de recours: le recours pour excès de pouvoir, le recours en appréciation de légalité et le recours en déclaration d'illégalité.

Le recours pour excès de pouvoir permet de demander l'annulation d'un acte administratif unilatéral en raison de l'illégalité dont il serait entaché, que cette illégalité résulte de l'incompétence de l'auteur de l'acte, d'un vice de forme, d'un détournement de pouvoir ou

de la violation de la loi. Les contrats administratifs ne peuvent faire l'objet de ce type de recours, sauf dans le cadre du déféré préfectoral qui permet au préfet d'obtenir l'annulation directe de tous les actes des collectivités locales.

Le recours en appréciation de légalité permet d'obtenir, sur renvoi d'une juridiction, l'appréciation par le juge administratif de la légalité d'un acte administratif, unilatéral ou contractuel sans pouvoir en tirer des conséquences directes.

La déclaration d'illégalité, qui ne peut être exercée que par voie d'exception, est dépourvue d'incidence sur l'acte visé et n'est dotée que d'une autorité relative de chose jugée.

Dans le contentieux de pleine juridiction, le juge dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus que dans le contentieux de la légalité puisqu'il peut, au-delà de l'annulation, prononcer des condamnations et, plus généralement substituer sa propre décision à celle qui lui est déférée. Ce contentieux s'exerce dans des domaines très différents, principalement le contentieux de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle, mais aussi dans quelques contentieux spéciaux, tels que les contentieux fiscal, électoral, des installations classées pour la protection de l'environnement, ou encore le contentieux des édifices menaçant ruine.

Il convient enfin de mentionner une troisième catégorie de contentieux: le contentieux de la répression qui correspond à l'exercice, non pas de recours contre un acte ou relatifs à un acte, mais de poursuites contre des personnes en vue du prononcé d'une sanction en cas d'atteinte à l'intégrité matérielle ou à l'affectation des dépendances du domaine public (contraventions de voirie). Relèvent également de ce type de contentieux, les poursuites exercées devant les juridictions disciplinaires.

17. Droit de poser des questions préjudicielles hors article 234 du Traité CE

Le juge administratif, comme le juge judiciaire, dispose en principe de la plénitude de juridiction qui lui permet de statuer sur l'ensemble de la matière y compris sur les questions qui considérées isolément semblent relever d'une autre juridiction ou d'un autre ordre juridictionnel.

Toutefois, il peut arriver qu'une difficulté réelle dont la solution est nécessaire pour l'issue du procès justifie un renvoi de la question devant la juridiction judiciaire, notamment en matière de propriété et de droit des biens, de nationalité, d'état et de capacité des personnes, ou lorsqu'il s'agit de statuer sur l'existence, la validité et la portée d'une convention de droit privé. Le juge qui constate l'existence d'une question préjudicielle doit surseoir à statuer au fond, en attendant la décision de l'autorité compétente sur la question qu'il lui renvoie. Le juge administratif est lié par la décision de la juridiction à qui avait été posée la question préjudicielle et il doit s'y conformer

Inversement, à l'occasion d'un litige dont il est saisi, le juge judiciaire pourra être amené à s'interroger sur la qualification à donner à tel ou tel acte, ou telle ou telle situation. Il devra alors surseoir à statuer et poser une question préjudicielle à la juridiction administrative. Il peut aussi arriver que la solution d'un procès porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire pose la question de la régularité d'un acte administratif individuel, réglementaire ou même contractuel. Le juge civil devra alors inviter les parties à saisir le juge administratif d'un recours en appréciation de validité. Enfin, les juridictions civiles ne peuvent interpréter elles-mêmes que les actes réglementaires, alors que les juridictions répressives sont

compétentes, en vertu du code pénal, pour apprécier la légalité et interpréter les actes administratifs, tant réglementaires qu'individuels.

18. Fonctions consultatives des organes compétents

Outre leurs attributions juridictionnelles, les juridictions administratives exercent des fonctions consultatives.

Le Conseil d'Etat est chargé de conseiller le gouvernement. Il est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement, ainsi que des projets d'ordonnance avant leur adoption par le Conseil des ministres. Il est également saisi des projets de décrets dont le législateur a prévu qu'ils seraient pris en Conseil d'Etat et des décrets qui modifient des décrets pris en Conseil d'Etat.

Enfin, le Conseil d'Etat est saisi de tous les projets d'actes communautaires qui sont adressés au gouvernement français par la Commission européenne afin qu'il indique si les dispositions envisagées relèveraient, si elles étaient prises par des autorités françaises, du domaine de la loi. Si tel est le cas, le projet d'acte est transmis au Parlement français pour avis.

Dans tous les autres cas, la consultation du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire mais le gouvernement peut toujours lui soumettre un texte pour avis.

Par ailleurs, le gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat une question qui pose un problème juridique particulier afin qu'il l'éclaire. En ce cas, le Conseil d'Etat n'examine pas un projet de texte mais répond à une ou plusieurs questions.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent également être amenés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets. Les questions relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises à la cour administrative d'appel, les autres au tribunal administratif. Les saisines ne sont en pratique pas très fréquentes.

19. Organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

La dualité des attributions du Conseil d'Etat français entraîne une distinction entre deux types de formation, les sections administratives et la section du contentieux. Il est possible à un membre d'appartenir simultanément à une section consultative et à la section du contentieux. Selon un usage ancien et constant, cette double appartenance a conduit les membres concernés par une affaire portée au contentieux et portant sur un texte dont ils avaient eu à connaître en formation administrative, à s'abstenir spontanément de participer au jugement.

Il est apparu utile de consacrer cette règle coutumière en précisant la portée et en la codifiant dans le code de justice administrative. Il a donc été ajouté dans le code un article R.122-21-1 par le décret n°2008-225 du 6 mars 2008 qui garantit toute violation même apparente du principe d'impartialité de la formation de jugement, lui-même consacré par l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs admis dans son arrêt du 9 novembre 2006 *Sacilor-Lormines* contre France le principe qu'un même organe puisse cumuler des fonctions consultatives et

juridictionnelles dès lors que l'impartialité de la juridiction, notamment au regard de sa composition, n'est aucunement remise en cause dans une affaire donnée.

Cette orientation de la jurisprudence de la Cour européenne a été confirmée par la décision Union fédérale des consommateurs Que choisir de Côte d'Or c/ France du 30 juin 2009. Cette affaire, se rapportant à un contentieux relatif au décret déclarant d'utilité publique les acquisitions foncières et la construction de la branche Est du TGV Rhin-Rhône, présentait notamment à juger un moyen tiré de la violation de l'article 6 § 1 du fait de l'absence d'indépendance et d'impartialité de la juridiction, en l'occurrence la section du contentieux du Conseil d'Etat. L'association soutenait que ces stipulations avaient été méconnues dès lors que le Conseil d'Etat avait successivement examiné en section administrative puis au contentieux le décret attaqué. La Cour a rappelé qu'il ne lui appartenait pas de statuer dans l'abstrait et qu'il lui revenait seulement d'apprécier concrètement si l'avis rendu en formation consultative avait constitué « une sorte de pré-jugement ». La Cour a constaté que les membres de la formation de jugement s'étant prononcés sur la légalité du décret étaient différents de ceux de la section consultative ayant rendu l'avis du Conseil d'Etat sur le texte et que, dès lors, il n'était pas nécessaire de rechercher si l'avis de la section consultative sur le projet de décret et le recours en annulation contre le décret lui-même représentaient une « même affaire » ou une « même décision » au sens de l'arrêt Sacilor-Lormines c/ France déjà cité.

F. REPARTITION DES FONCTIONS ET RAPPORTS ENTRE LES ORGANES COMPETENTS

20. Rôle des juridictions suprêmes dans l'uniformisation et l'interprétation du droit

L'article L. 113-1 du code de justice administrative prévoit que, lorsque les juges du fond sont saisis d'une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, ceux-ci peuvent, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, surseoir à statuer et transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. L'avis contentieux du Conseil d'Etat ne lie pas la juridiction qui l'a sollicité. Toutefois, il n'est pas dépourvu d'autorité dans la mesure où il présente la position qu'adoptera le juge suprême s'il est saisi, au contentieux, de la question. Ce mécanisme permet donc de prévenir en amont les divergences de jurisprudence entre juridictions subordonnées.

II – CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE L'ADMINISTRATION

A. ACCES AU JUGE

21. Conditions préalables au recours juridictionnel

Sauf en matière de travaux publics ou de référé, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision. Telle est la règle de la « décision préalable », consacrée par le code de justice administrative (art. R.421-1) et destinée à lier le contentieux. Celle-ci joue non seulement dans le contentieux de l'excès de pouvoir, mais aussi dans le plein contentieux, et notamment celui de l'indemnité. Dans ce dernier cas, la décision préalable s'obtient par l'exercice d'une réclamation préalable auprès de l'autorité administrative. C'est le rejet, exprès ou implicite, de cette réclamation qui constitue la décision faisant l'objet du contentieux. La liaison du contentieux peut également intervenir en cours d'instance, en contentieux de l'indemnité comme en excès de pouvoir, par la volonté du défendeur de ne pas opposer cette irrecevabilité à titre principal.

22. Droit de saisir le juge

Toute personne physique qui a la capacité d'agir en justice peut saisir le juge administratif. Cette capacité est appréciée selon les règles du droit civil. Sont donc incapables d'agir en justice, les mineurs non émancipés, ainsi que les majeurs qui se trouvent placés « sous la sauvegarde de la justice » en raison de l'altération de leurs facultés mentales ou de condamnations pénales emportant leur interdiction légale. Toutefois, la jurisprudence administrative admet que certaines personnes, alors même qu'elles sont incapables selon le code civil, ont la capacité d'exercer le recours pour excès de pouvoir contre des décisions qui affectent « le principe fondamental de la liberté individuelle ».

Les institutions et groupements de personnes peuvent également agir en justice dès lors qu'elles ont la personnalité morale. Les associations non déclarées ne peuvent pas faire valoir en justice des droits patrimoniaux mais leur « existence légale » leur confère une capacité qui leur permet d'exercer le recours pour excès de pouvoir contre les décisions portant atteinte aux intérêts collectifs qu'elles ont pris en charge.

23. Conditions de recevabilité des recours

L'exigence d'un intérêt donnant qualité pour agir se situe au tout premier rang des conditions de recevabilité des recours. Réserve faite du cas exceptionnel où une autorité publique est investie d'un mandat légal l'habilitant à agir contre les mesures qu'elles estiment illégales (cas de déféré préfectoral), l'intérêt justifie l'exercice du recours. Cet intérêt, dont l'existence s'apprécie à la date du recours, peut être de diverse nature : moral ou matériel, individuel ou collectif. En tout état de cause, il doit être personnel, légitime et pertinent. La première de ces exigences fait obstacle à ce qu'une personne agisse sans mandat pour le compte d'une autre, ou invoque sa seule qualité de citoyen, de consommateur ou d'élu pour contester la légalité d'un acte. La nécessité d'un intérêt légitime s'oppose à ce qu'un recours vise à sauvegarder une situation irrégulière ou immorale. Il est enfin nécessaire que la qualité en laquelle agit le requérant soit en rapport avec la décision litigieuse. En outre l'intérêt doit être direct et certain, c'est à dire directement et certainement lésé par la décision attaquée.

En tant que personnes morales, les groupements sont recevables à se pourvoir contre les mesures affectant leurs intérêts propres (existence, patrimoine, activité, conditions de fonctionnement) ainsi qu'à demander la réparation des préjudices matériels et moraux qui leurs seraient causés. Mais ils peuvent également agir en justice pour défendre l'intérêt collectif de ceux qu'ils représentent, dès lors que la mesure réglementaire ou individuelle contestée porte atteinte à cet intérêt collectif.

24. Délais à l'introduction du recours

Les recours doivent être exercés dans un délai de deux mois à compter de la mesure officielle d'information de la décision litigieuse (art. R. 421-1 du code de justice administrative). L'exigence d'une mesure officielle d'information comporte des dérogations : en cas de décision implicite ou lorsque la connaissance de facto de la décision suffit au déclenchement du délai (théorie de la connaissance acquise).

S'agissant des décisions réglementaires, c'est par leur publication ou affichage que le délai est déclenché, à l'égard de tous intéressés. S'agissant des décisions individuelles, le délai est déclenché, à l'égard du destinataire, par la notification qui lui est faite de la décision ; et à condition que cette notification mentionne tant l'existence et la durée du délai, que les recours qui peuvent être exercés contre la décision (art. R. 421-5 du code de justice administrative).

Ce délai est un délai franc : ne sont comptés ni le jour du déclenchement du délai, ni celui auquel le délai cesse de courir.

Le délai de recours peut être interrompu par trois événements, que l'on peut additionner mais qui ne peuvent chacun jouer qu'une fois : l'existence d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique ; l'exercice d'un recours devant une juridiction incompétente ; une demande d'aide juridictionnelle.

Le code de justice administrative prévoit des délais spéciaux d'une autre durée en matière d'élections politiques, d'élections du maire et des adjoints, en matière d'installations classées ou dans le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière.

Le délai de recours peut aussi être plus long : délai de trois mois à Madmouzou, Papeete et Nouvelle-Calédonie et délai supplémentaire de distance : un mois supplémentaire pour les personnes demeurant dans un département ou un territoire d'outre-mer, lorsque la juridiction est en métropole (ou inversement) ; et deux mois supplémentaires pour ceux qui demeurent à l'étranger.

25. Actes de l'administration qui échappent au contrôle du juge

Deux catégories d'actes sont insusceptibles de recours : les actes de gouvernement et les mesures d'ordre intérieur.

Les actes de gouvernement sont des actes politiques en raison des matières dans lesquelles ils interviennent. Il s'agit d'une part des actes de droit interne qui se rattachent aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, et d'autre part des actes de droit international qui se rattachent aux rapports de l'Etat français avec des Etats étrangers ou des organisations internationales.

Les mesures d'ordre intérieur comprennent essentiellement des mesures de gestion et de discipline interne des établissements militaires, pénitentiaires et scolaires, considérées comme d'une importance trop faible pour pouvoir être soumises au contrôle du juge administratif. Toutefois, le juge accepte de connaître de ces mesures qui auraient des effets sensibles sur les droits et libertés protégés ou sur une situation statutaire.

26. Procédure de filtrage des recours

Seuls les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat font l'objet d'une procédure préalable d'admission (art. L. 822-1 du code de justice administrative). Cette procédure permet d'écarter, au terme d'une procédure juridictionnelle, et sans instruction, les pourvois irrecevables ou ne reposant sur aucun moyen sérieux.

27. Forme de la requête

La forme de la requête est libre mais elle doit être écrite et rédigée en français. Elle indique les éléments propres à identifier son auteur (nom, domicile) et l'objet du recours (exposé des faits, des moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge).

Il n'existe aucune obligation quant au format de la requête, ni quant à son volume, ni quant à l'utilisation de la dactylographie ou de procédés reprographiques. La seule exigence de la jurisprudence quant à la présentation matérielle concerne la signature des requêtes, soit par le requérant lui-même, soit par son mandataire.

Ces conditions de recevabilité peuvent être régularisées dans le délai de recours si la requête initiale n'y répond pas.

28. Utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes

La dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives est aujourd'hui le fait du logiciel « Télérecours ».

Télérecours est une application informatique qui permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties représentées ainsi que les grandes parties.

- Elle offre aux parties comme aux juridictions une accessibilité immédiate au contenu de l'ensemble des dossiers

- En s'inscrivant dans Télérecours, une administration ou un avocat sera identifié dans un annuaire national et autorisera ainsi l'ensemble des juridictions administratives à communiquer avec lui par cette voie, sur quelque dossier que ce soit.

Télérecours a été déployé dans toutes les juridictions de métropole en décembre 2013 : sa mise en œuvre est un levier de modernisation de la justice administrative.

Au Conseil d'Etat, la généralisation des téléprocédures depuis 2013 a rencontré un grand succès auprès des avocats et des administrations. Depuis cette date, le nombre de requêtes dématérialisées n'a cessé d'augmenter. Au 31 décembre 2014, celles-ci

représentaient 43% de l'ensemble des requêtes enregistrées depuis 2013. Par ailleurs, 90% des pourvois en cassation sont déposés par voie dématérialisée par les avocats au Conseil d'Etat.

Une prochaine étape démarre dès la mi-2015 avec le déploiement des téléprocédures, programmé en trois vagues distinctes, pour les tribunaux d'Outre-Mer : Réunion – Mayotte : été 2015, Martinique – Guadeloupe – Guyane : automne 2015, Polynésie – Nouvelle Calédonie : courant 2016 (calendrier non arrêté).

29. Coût de l'introduction de la requête

Le droit de timbre a été supprimé pour les requêtes enregistrées depuis le 1^{er} janvier 2004.

30. Assistance obligatoire d'un avocat

Devant les tribunaux administratifs (art. R. 431-2 du code de justice administrative), le ministère d'avocat est imposé dans les matières de plein contentieux, à savoir essentiellement les contentieux à objet pécuniaire ou de caractère contractuel. Les autres contentieux sont implicitement exclus de la règle de la représentation obligatoire. Devant les cours administratives d'appel (art. R. 811-7 du code de justice administrative), l'obligation de ministère d'avocat est la règle (seules exceptions : contentieux d'excès de pouvoir en matière de fonction publique et contentieux des contraventions de grande voirie).

Devant les tribunaux comme devant les cours, l'Etat est dispensé d'avocat.

Le principe de la représentation obligatoire est plus étendu devant le Conseil d'État : il est ainsi la règle en cassation (sauf quelques exceptions : ex, le contentieux de l'aide sociale). En matière d'excès de pouvoir en premier et dernier ressort, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Si l'absence d'avocat est sanctionnée par l'irrecevabilité, le juge doit, en principe, demander la régularisation d'un défaut constaté en ce domaine.

31. Aide juridictionnelle

Les frais du procès administratif peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle, qui est accordée, sous condition de ressources, par les bureaux d'aide juridictionnelle établis au siège de chaque tribunal de grande instance et du Conseil d'Etat dès lors que la requête paraît sérieuse.

Les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle ne sont susceptibles de recours que devant le président du tribunal administratif, de la cour administrative d'appel ou du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

La rétribution versée à l'auxiliaire de justice par l'Etat est, en cas d'aide totale, exclusive de toute autre rémunération, et, en cas d'aide partielle, variable selon la proportion de l'aide attribuée en fonction des ressources du requérant. Cette aide dispense son bénéficiaire de faire l'avance des frais de procédure.

32. Sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

En vertu des articles R. 741-12 et R. 776-1 du code de justice administrative, le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il juge abusive une amende dont le montant est laissé à l'appréciation du juge en fonction de la nature et de la gravité de l'abus, sans toutefois pouvoir excéder 3 000 euros. Cette amende ne peut être prononcée qu'à l'occasion d'une procédure juridictionnelle. Dans les faits, elle demeure exceptionnelle.

B. PROCES

33. Principes fondamentaux du procès et leurs sources

Les règles de la procédure administrative contentieuse sont d'abord l'œuvre du juge administratif, à travers la consécration, d'une part, des règles générales de la procédure, comme celle de la régularité de la composition des juridictions, notamment au regard du principe d'impartialité, et, d'autre part, des principes généraux de procédure, dont certains sont des principes généraux du droit, comme le caractère contradictoire de la procédure (les principes généraux ne peuvent être écartés que par la loi).

Ces principes s'enrichissent, depuis plusieurs années, de l'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier de son article 6, et du droit communautaire. Ils sont aussi soumis à la protection du Conseil constitutionnel, qui a consacré au rang de principe de valeur constitutionnelle, tant le principe du respect des droits de la défense, que son corollaire, le principe du contradictoire.

La procédure contentieuse administrative est essentiellement écrite ; elle est par ailleurs inquisitoriale (le juge maîtrise le déroulement du procès et dirige l'instruction).

La formalisation de ces règles dans le code de justice administrative relève du pouvoir réglementaire, à qui il appartient à titre principal d'élaborer les règles de la procédure juridictionnelle administrative, le législateur fixant les règles de procédure garantissant les libertés.

34. Principe d'impartialité

La prévention de la partialité incombe tant aux membres de la juridiction concernés, qui peuvent spontanément s'abstenir de siéger et demander à être remplacés (art. R. 721-1 du code de justice administrative), qu'à la partie à l'instance qui peut demander la récusation du magistrat s'il existe « une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité » (art. L. 721-1 du même code).

La demande de récusation doit intervenir avant la fin de l'audience, à l'initiative de la partie elle-même ou de son mandataire muni d'un pouvoir spécial. Cette demande, adressée au greffe de la juridiction, doit, à peine d'irrecevabilité, indiquer avec précision les motifs de la récusation et être accompagnée des pièces propres à la justifier. Le membre de la juridiction visé par la demande de récusation fait connaître ses observations avant qu'il ne soit statué sur cette demande.

La jurisprudence est venue préciser les situations pouvant remettre en cause l'impartialité d'un juge. C'est par exemple le cas, lorsqu'un organisme ou un agent ayant pris

une position sur une question prend une décision, a fortiori un jugement, sur la même question ; il en est de même si un agent public a un intérêt particulier dans une affaire au sujet de laquelle il doit prendre une décision. Si un juge ne peut participer au jugement d'une décision dont il est l'auteur, l'auteur d'une plainte ne peut pas davantage participer au jugement rendu à la suite du dépôt de celle-ci.

35. Moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Si tous les moyens doivent en principe être présentés dans le délai de recours, le requérant reste recevable à présenter des moyens nouveaux au-delà de ce délai dès lors qu'ils se rattachent à une « cause juridique » qui est au fondement d'un ou plusieurs moyens développés dans le délai du recours contentieux. Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, il existe deux « causes juridiques » : la légalité interne et la légalité externe.

Il existe certains régimes dérogatoires à ces règles, comme par exemple en matière d'impôts.

Constituent également une exception, les moyens d'ordre public qui, dès lors que la requête est recevable, peuvent être soulevés à tout moment de la procédure à raison de leur nature et de leur importance.

36. Personnes autorisées à intervenir en cours de procès

L'intervention d'un tiers peut être volontaire ou contrainte.

Par le biais de l'intervention volontaire, un tiers peut appuyer les conclusions de l'une des parties originaires.

L'intervention forcée vise quant à elle à prévenir la succession dans le temps de procès que pourrait faire surgir la solution qui sera donnée à un litige en cours.

Elle vise donc à prévenir la tierce opposition qui permet à une personne de remettre en cause un jugement qui, prononcé dans une instance dans laquelle elle n'a été ni présente ni représentée, préjudicie à ses droits.

37. Rôle du ministère public en matière administrative

L'une des spécificités les plus marquées des juridictions administratives françaises tient à ce qu'il n'existe pas en leur sein un ministère public, en tant que ce terme désigne un parquet hiérarchisé habilité à donner des instructions à des procureurs eux-mêmes appelés à requérir.

Devant les juridictions administratives, existe en revanche un rapporteur public auquel il revient non de requérir mais de présenter des conclusions, selon sa conscience, à titre individuel et en toute indépendance, sous forme d'une analyse de toutes les questions que présente à juger une requête. Après avoir résumé les circonstances de fait de l'affaire et exposé les règles de droit applicables, le rapporteur public exprime son opinion personnelle sur les solutions qu'appelle le litige.

Etant membre à part entière de la formation appelée à connaître du litige, le rapporteur public n'a pas la qualité de partie à l'instance. Il est donc placé dans une situation différente de celle du ministère public devant les juridictions judiciaires.

38. Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France

Plusieurs pays européens connaissent des institutions assez comparables au rapporteur public français.

Il existe aux Pays-Bas un avocat général près la Cour suprême qui fait office de juridiction de cassation pour les affaires civiles, pénales et fiscales. Ce magistrat indépendant et impartial rend ses conclusions sur l'affaire après avoir analysé les arguments juridiques.

Au sein du Conseil d'Etat belge, l'Auditorat existe également et est chargé d'instruire les dossiers, d'en établir un rapport et comme le rapporteur public français de donner un avis oral lors de l'audience. L'auditorat belge en diffère néanmoins dans sa composition puisque l'auditeur général est épaulé par 80 auditeurs hiérarchisés par grade : auditeur général adjoint, chef de section, premier auditeur ou auditeur adjoint.

Au sein du Conseil d'Etat grec, il n'existe pas à proprement parler de rapporteur public similaire au modèle français mais le rapporteur y joue un rôle similaire en rendant un rapport où il ne se contente pas seulement d'exposer les éléments du litige, mais exprime également son avis, tant sur la recevabilité du recours que sur le bien-fondé de celui-ci.

Enfin, l'avocat général près la Cour de justice des communautés européennes est lui aussi largement inspiré du rapporteur public français. Comme lui, il est appelé à se prononcer au terme de l'audience publique pour chaque cas soumis devant la Cour. Il lui est demandé de se prononcer en toute objectivité sur les circonstances de faits de l'espèce dont la Cour a à connaître ainsi que sur les règles de droit applicables et les solutions qu'appelle le litige.

39. Fin de procès avant jugement

Le procès peut prendre fin avant le jugement lorsqu'interviennent des incidents de procédure. Ils sont variés et peuvent être classés en trois catégories :

- l'acquiescement, c'est à dire la reconnaissance par le défendeur des prétentions du demandeur ;
- le désistement, c'est-à-dire l'acte par lequel le requérant renonce totalement ou partiellement à ses prétentions ;
- le non-lieu, qui résulte soit de la disparition de l'objet de la requête, soit d'une validation législative justifiée par un impérieux motif d'intérêt général, soit du décès du requérant ou de la dissolution de la personne morale requérante.

40. Rôle du greffe dans la communication des pièces de procédure

L'article R. 611-1 du code de justice administrative prévoit que la requête et les mémoires, déposés ou adressés au greffe, sont communiqués aux parties. Le greffe doit communiquer aux parties la requête et son ampliatif, ainsi que les premières observations des défendeurs, quel que soit leur contenu, avec les pièces jointes. Toutes les autres productions

des parties ne sont obligatoirement communiquées que si elles contiennent des éléments nouveaux.

41. Charge de la preuve

En contentieux administratif comme dans les procès privés, la charge de la preuve pèse sur le demandeur. Toutefois, ce principe connaît des atténuations en contentieux administratif, notamment lorsque les éléments de preuve sont entre les mains de l'administration ou, en matière de responsabilité, dans les hypothèses de présomptions qui dispensent le requérant d'établir la faute qu'il allègue et obligent l'administration à prouver qu'elle n'a commis aucune faute.

Compte tenu du caractère inquisitorial de la procédure, le juge administratif, qui dispose d'importants pouvoirs d'instruction, contribue en réalité assez largement à l'établissement des faits. Au besoin, il peut imposer la communication de documents ou procéder lui-même à certaines investigations en examinant directement des actes ou documents, en visitant des lieux, en procédant à des auditions ou à des expertises.

42. Modalités de l'audience

L'article L. 6 du code de justice administrative consacre le principe selon lequel « les débats ont lieu en audience publique ». Toutefois, le juge peut, à titre exceptionnel, décider le huis clos « si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige » (art. L. 731-1 code de justice administrative).

Les débats commencent de la même façon au Conseil d'Etat et dans les juridictions subordonnées par l'exposé du rapport établi par un membre de la formation de jugement ou par le magistrat jugeant seul qui précise dans quel état l'affaire se présente à juger. Ce rapport récapitule les prétentions du requérant et le relevé des échanges de mémoires. Au Conseil d'Etat seuls les avocats des parties sont ensuite admis à présenter des observations orales. Devant les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les parties peuvent présenter en personne ou par ministère d'avocat des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites. Le requérant parle en premier et le défendeur en dernier. Les observations orales ne peuvent contenir de moyens ni d'exceptions qui ne figurent dans l'argumentation écrite présentée par les parties antérieurement à l'audience.

Les étrangers peuvent demander à être assistés d'un interprète.

Le juge peut entendre les agents de l'administration compétente ou demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition. Le rapporteur public prend la parole pour présenter les questions que l'affaire présente à juger, exposer les circonstances de fait de l'espèce ainsi que les textes et règles de droit applicables puis formuler son opinion sur les solutions qu'appelle le litige.

Quelques jours avant l'audience, les avocats peuvent demander au rapporteur public de leur communiquer le sens général de ses conclusions. Ils peuvent ainsi apprécier si, lors de l'audience, ils se borneront à s'en remettre à leurs conclusions écrites ou s'ils préféreront faire une intervention orale. Après que le rapporteur public se soit exprimé, les avocats des parties peuvent s'ils l'estiment nécessaire et selon leur choix répondre oralement aux conclusions prononcées par ce membre de la juridiction ou produire un document écrit appelé « note en

délibéré » dont les juges prendront connaissance immédiatement et viseront à l'appui de leur décision.

43. Délibéré

L'affaire est « délibérée hors la présence des parties » (art. R. 741-1 du code de justice administrative). Les membres de la formation de jugement prennent part au délibéré, en participant activement à la délibération et en votant sur la solution à apporter au litige. Devant les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, le rapporteur public n'est pas présent lors du délibéré. La règle applicable au Conseil d'Etat est un peu différente dès lors que le rapporteur public est autorisé à être présent lors du délibéré dès lors qu'aucune des parties ne fait savoir qu'elle s'y oppose. Si le rapporteur public est effectivement présent au délibéré devant le Conseil d'Etat, il n'y participe pas. Il ne lui est par exemple pas permis de prendre la parole. Peuvent en outre être présents lors du délibéré le greffier d'audience ou, dans le cas du Conseil d'Etat ou d'une juridiction spécialisée, le secrétaire ainsi que d'autres magistrats de la même juridiction ou de juridictions différentes, françaises ou étrangères. Ils y assistent alors en qualité d'auditeurs.

C. JUGEMENT

44. Motivation du jugement

Le juge doit examiner chacun des moyens dont il est saisi et y répondre dans les motifs de sa décision dans le respect de deux principes : le principe d'évidence et l'économie des moyens.

Les décisions de justice doivent, en l'absence de dispositions législatives contraires, être toujours motivées. Les ordonnances du juge des référés n'échappent pas à ce principe. Mais, si le juge est tenu, en principe, de répondre à tous les moyens, exception faite de ceux qui sont inopérants, il n'est pas tenu de répondre à tous les arguments développés à l'appui de ces moyens ou de statuer sur la valeur probante de chacun des documents ou attestations produits à l'appui de la requête. La solution apparaîtra évidente dès lors qu'elle découle logiquement des motifs de la décision.

Le principe de l'économie des moyens permet au juge de ne retenir qu'un seul moyen pour prononcer l'annulation d'une décision administrative alors même que plusieurs des moyens soulevés dans la requête seraient fondés.

Il est certains cas pour lesquels la motivation peut demeurer très sommaire (décisions de non-admission des pourvois en cassation, ordonnances des juges de référés).

45. Normes de référence nationales et internationales

Le contrôle de la légalité d'un acte ou d'une action de l'administration s'opère en référence à un ensemble hiérarchisé et complexe de normes écrites ou non écrites et parmi lesquelles on trouve des règles de droit interne (Constitution et principes de valeur constitutionnelle, lois, principes généraux du droit, règlements administratifs) ainsi que des règles issues du droit communautaire (traités, droit communautaire dérivé, principes généraux du droit communautaire) et des conventions internationales, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En droit

interne, la Constitution prime sur le droit international ; en revanche, ce dernier a la primauté sur la loi, même postérieure.

46. Critères et méthodes de contrôle du juge

Tel qu'il est interprété et mis en œuvre par la juridiction administrative, le principe de légalité comporte des exigences variables. Notamment, il faut tenir compte du fait qu'il n'exclut pas que les autorités administratives disposent d'une liberté d'action illustrant ce qu'on appelle leur « pouvoir discrétionnaire ».

Lorsque l'administration dispose d'un choix entre l'édiction d'une décision et l'abstention de toute décision ou entre deux ou plusieurs décisions de contenu différent mais tout autant conformes à la légalité, il n'appartient pas au juge de contrôler l'opportunité du choix opéré par l'administration.

Par ailleurs, l'assujettissement au principe de légalité est plus ou moins rigoureux selon le contrôle juridictionnel se présente comme un « contrôle normal » ou comme un « contrôle restreint ». Il sera restreint dans l'hypothèse où la décision dont il s'agit d'apprécier la légalité a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire quand doit être appréciée la légalité de la décision que l'administration a choisie comme la plus opportune. Dans ce cas, le juge administratif contrôlera si la décision n'est pas entachée d'erreur de fait, d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir, mais le contrôle de la qualification juridique des faits consistera seulement à censurer les erreurs manifestes d'appréciation. Au contraire, dans les cas habituels où la décision de l'administration est guidée par des critères légaux et où le juge exerce donc un contrôle normal, toutes les erreurs dans la qualification juridique des faits seront censurées.

Dans certaines hypothèses, contrôle normal et contrôle restreint sont exercés selon des modalités particulières. Ainsi, le contrôle restreint ne comporte pas la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation lorsque la décision résulte d'une appréciation souveraine de l'administration (exemple des jurys de concours).

Au contraire, le contrôle normal pourra être approfondi par application de la théorie du bilan qui permet de confronter les avantages d'une décision à ses inconvénients ; la décision ne sera légale que si elle est adéquatement proportionnée aux faits (exemple de l'appréciation de la légalité des déclarations d'utilité publique en matière d'expropriation).

47. Répartition des frais et dépens du procès

Devant les juridictions administratives, les dépens, c'est-à-dire les frais résultant de l'exécution des mesures d'instruction ordonnées par le juge ou directement liés à leur exécution, et les frais irrépétibles sont en principe à la charge de la partie perdante.

Mais, le juge peut, en raison des circonstances particulières de l'affaire ou en raison de l'attitude désinvolte ou dilatoire de la partie au cours de l'instance, décider de faire supporter tout ou partie des frais et dépens à la partie qui l'emporte.

Enfin, lorsque la partie perdante est insolvable, l'Etat, responsable du bon fonctionnement de la justice administrative, doit se substituer au débiteur principal des dépens.

48. Formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

L'article L. 3 du code de justice administrative dispose que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement ordonné par la loi ». Les jugements des juridictions subordonnées sont en principe rendus par une formation de trois membres, mais à tout moment la formation de jugement ou le président de la juridiction peuvent décider d'inscrire l'affaire au rôle de la juridiction statuant en formation plénière. Au Conseil d'Etat, les formations de jugement de droit commun sont, soit les sous-sections réunies (avec un quorum de 5 membres), soit la sous-section jugeant seule des affaires ordinaires (avec un quorum de 3 membres). Toute affaire peut être renvoyée à deux autres formations, plus solennelles : la section du contentieux ou l'assemblée du contentieux. Les dérogations apportées par la loi au principe de la collégialité, sont néanmoins courantes, notamment en première instance, et concernent principalement le juge des référés, le juge statuant seul sur les litiges limitativement énumérés par le code de justice administrative, le juge des contraventions de grande voirie, le président de formation de jugement statuant par ordonnance mettant fin au litige ou renvoyant l'affaire à une autre juridiction administrative, le juge de la reconduite à la frontière.

49. Divergences d'opinion

Le principe du secret du délibéré a une double signification : non seulement il impose aux juges de délibérer hors la présence, tant du public, que des parties et de leurs avocats, mais il interdit aussi la divulgation, à quelque époque que ce soit et à qui que ce soit, de ce qu'ont été les discussions et de la façon dont chacun des magistrats s'est prononcé. Par suite, il entraîne l'irrégularité des jugements mentionnant qu'ils ont été rendus à l'unanimité des voix ou révélant l'opinion individuelle de chacun des juges.

50. Publicité et notification du jugement

L'article L. 10 du code de justice administrative pose le principe selon lequel « les jugements sont publics ». Cette publicité est assurée par la lecture publique de la décision, qui, pour des raisons pratiques, ne s'opère plus par la voie orale mais par l'affichage de la décision. Celle-ci est, par ailleurs, notifiée aux parties.

Aucun délai n'est donné au greffier pour procéder aux notifications, sauf si la décision concerne une mesure d'urgence, auquel cas elle doit être notifiée sans délai. En moyenne, la notification intervient en deux ou trois semaines.

D. EFFETS ET EXECUTION DU JUGEMENT

51. Autorité de la chose jugée. Autorité du précédent

L'autorité de la chose jugée est en principe relative : elle dépend des éléments du litige, déterminés par les parties, par son objet et par sa cause. Ceci est vrai pour les décisions de plein contentieux comme pour les décisions sur recours pour excès de pouvoir.

Dans certains cas la chose jugée est revêtue de l'autorité absolue. Il en est ainsi des jugements prononçant une annulation pour excès de pouvoir dont l'autorité ne se limite pas aux parties aux litiges mais, l'acte annulé étant censé n'avoir jamais existé, produit des effets à l'égard de tous.

52. Pouvoirs du juge de limiter les effets du jugement

L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, mais le Conseil d'Etat a précisé, dans une décision de 2004, que le juge peut décider de faire exception à ce principe, dans des cas exceptionnels où le caractère rétroactif de l'annulation emporterait des conséquences, sur des intérêts publics et privés, allant nettement au-delà de ce que justifie le respect du principe de légalité. Il peut alors décider que l'annulation ne prend effet qu'à compter de sa décision ou même qu'elle prendra effet à une date ultérieure afin de laisser le temps à l'administration d'adopter les mesures nécessaires pour éviter un vide juridique.

53. Garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

Pendant, longtemps le juge administratif s'est refusé à adresser des injonctions à l'administration, y compris pour l'exécution de ses décisions. Le seul recours du bénéficiaire de la décision était d'intenter un nouveau recours contre l'inertie de l'administration. La loi du 8 février 1995 confère désormais aux juridictions administratives la possibilité d'adresser à l'administration des injonctions de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé ou de statuer à nouveau dans un délai déterminé. La juridiction doit être saisie de conclusions en ce sens. Sont soumis à ce pouvoir d'injonction les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. S'agissant des particuliers, ces dispositions n'ont pas lieu d'être et le juge administratif s'est reconnu depuis longtemps un pouvoir d'injonction à leur égard.

Ce pouvoir d'injonction est assorti d'une possibilité d'astreinte. Celle-ci doit être demandée, sauf devant le Conseil d'Etat qui peut la prononcer d'office, et qui bénéficie par ailleurs de l'appui d'une cellule spécifiquement chargée de suivre l'exécution de ses décisions.

54. Mesures récentes contre le délai excessif de jugement

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a renforcé les moyens mis à la disposition de la juridiction administrative afin de réduire les délais de jugement. Des contrats d'objectifs ont été conclus entre le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel qui prévoient l'augmentation de 60 % du nombre de magistrats entre 2003 et 2007, le renforcement de l'effectif des greffes et des assistants de justice afin de voir doubler le nombre d'affaires jugées par an.

Un recours en responsabilité de la puissance publique pour dépassement du délai raisonnable, effectif au sens de la jurisprudence européenne, est par ailleurs ouvert au justiciable. Depuis le 1^{er} septembre 2005, il relève en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat.

E. VOIES DE RECOURS

55. Répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

La compétence au sein de l'ordre administratif est déterminée en fonction d'un double critère. Le critère matériel (domaine de la décision administrative contestée ou type de recours exercé contre elle) permet de désigner la catégorie de juridiction administrative compétente pour connaître d'un recours. Si plusieurs juridictions identiques sont envisageables, le critère territorial s'exerce.

Selon le critère matériel, la juridiction administrative de droit commun en premier ressort est le tribunal administratif. Si la juridiction administrative d'appel de droit commun demeure théoriquement le Conseil d'Etat, les cours administratives, qui ne bénéficient en droit que d'une compétence d'attribution, sont, dans les faits, le plus souvent compétentes.

Constituent notamment, des exceptions à cette répartition selon le critère matériel, les actes pris par un organe à compétence nationale, les litiges d'ordre individuel des fonctionnaires nommés par décret du président de la République, les recours en matière d'élections régionales et européennes, ainsi que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les actes dont le champ d'application dépasse le ressort d'un seul tribunal ; ils ressortissent en premier et dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat. Celui-ci est le seul juge en matière de cassation.

Si aucune juridiction d'attribution n'est compétente en premier ressort en vertu d'un texte spécial, le tribunal administratif territorialement compétent est, en principe, celui dans le ressort duquel siège l'autorité dont l'acte ou l'action est attaqué, ou, par exception, notamment en matière contractuelle, en vertu d'une clause conventionnelle déterminée par les parties. La cour administrative d'appel territorialement compétente est celle dans le ressort de laquelle le tribunal administratif auteur du jugement attaqué a son siège.

56. Voies de recours

Une partie au procès de première instance non satisfaite par le jugement du tribunal administratif peut faire appel de ce jugement dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Sauf cas de dispense particulière, la requête en appel doit être présentée par ministère d'avocat. Les cours administratives d'appel sont le plus souvent juges d'appel des tribunaux administratifs. Toutefois, le Conseil d'Etat est juge d'appel pour les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales, les recours en appréciation de légalité ou encore pour les décisions prises par le juge des référés ordonnant des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Pour certains types de litiges, limitativement énumérés par le code de justice administrative, il n'existe pas d'appel et la seule possibilité de contestation du jugement est le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. En tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat ne rejuge pas l'affaire. Il se contente de vérifier le respect des règles de procédures et de veiller à la bonne application des règles de droit par les juridictions inférieures.

F. PROCEDURES D'URGENCE ET REFERES

57. Procédures d'urgence et référés

Des procédures particulières permettent de demander au juge des référés, dans un délai plus ou moins rapide, des mesures provisoires ou conservatoires tendant à sauvegarder les droits du requérant.

La loi distingue nettement lorsque le juge des référés statue en urgence - l'urgence devant alors être établie par le demandeur pour que le juge prononce sous quelques jours une mesure provisoire (référé-suspension, référé-liberté ou référé conservatoire) - et lorsqu'il statue dans le cadre de référés que l'on peut qualifier d'ordinaires (référé-constat, référé-instruction ou référé-provision). Le juge des référés est, au sein de chaque juridiction, un magistrat qui statue seul. Plus précisément, il s'agit du président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou un magistrat expérimenté qu'il désigne pour assurer les fonctions de juge des référés. Au Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet.

58. Conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Le référé-suspension permet d'obtenir, en cas d'urgence, la suspension de l'exécution d'une décision administrative jusqu'à ce qu'un juge ait statué sur la légalité de cette décision. Le requérant doit démontrer qu'il y a un doute sérieux sur cette légalité. Le juge des référés se prononce dans un délai variant de 48 h à un mois ou plus en fonction de l'urgence.

Le référé-liberté permet d'obtenir du juge des référés toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce alors dans un délai de 48 h.

Le référé-conservatoire permet de demander au juge toute mesure utile avant même que l'administration ait pris une décision. La mesure demandée doit être nécessaire et ne doit pas aller à l'encontre d'une décision administrative existante. Le juge se prononce dans un délai variant de quelques jours à un mois.

Il existe d'autres types de référés pour lesquels la condition d'urgence n'est pas requise : le référé constat qui permet d'obtenir la désignation d'un expert pour constater rapidement des faits susceptibles d'être la cause d'un litige devant la juridiction ; le référé instruction qui permet d'ordonner une expertise ou toute autre mesure d'instruction, même en l'absence de toute décision administrative ; le référé provision qui permet de demander une avance sur une somme due par l'administration.

59. Différents types de référés

Outre les référés précédemment décrits, il existe des procédures d'urgence spécifiques à certains contentieux. En matière fiscale par exemple, le référé fiscal permet d'attaquer un refus opposé par l'administration à une demande de sursis de paiement formée en cas de contestation d'une imposition. Le référé audiovisuel permet au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel de demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'ordonner aux sociétés du secteur de l'audiovisuel de se conformer à leurs obligations.

En matière de contrats, la procédure de référé précontractuel permet de demander au juge de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence s'imposant en matière de passation des marchés publics et de délégation de service public. La procédure de contestation des arrêtés de reconduite à la frontière est une procédure d'urgence permettant aux étrangers de poursuivre et, le cas échéant, d'obtenir dans les plus brefs délais, l'annulation des arrêtés préfectoraux prescrivant leur reconduite à la frontière en raison de l'irrégularité de leur situation sur le territoire français.

Enfin, il existe également des régimes spéciaux de suspension des actes administratifs subordonnés à la seule condition d'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte en cause et institués au profit du préfet dans le cadre du contrôle des actes des collectivités locales ainsi que de diverses autorités publiques.

III – REGULATION DES LITIGES ADMINISTRATIFS PAR DES INSTANCES NON JURIDICTIONNELLES

60. Rôle de l'administration dans le règlement des litiges

Le droit administratif français a privilégié le contrôle de l'administration par le juge ; il a donc moins développé la procédure administrative non contentieuse. Mais l'encombrement des juridictions et une approche plus démocratique des relations entre l'administration et les citoyens ont conduit à une multiplication des procédures spéciales de recours administratifs, dont certains ont été érigés en préalable obligatoire à la saisine du juge.

Les recours administratifs de droit commun sont le recours gracieux adressé à l'auteur de l'acte attaqué et le recours hiérarchique adressé au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte attaqué. Les recours administratifs spéciaux sont prévus par les textes et concernent par exemple les réclamations préalables facultatives ou obligatoires en matière de contributions et recouvrement de créances publiques, d'ordres professionnels, de professions réglementées, de discipline des militaires.

Le législateur a, par la loi du 17 mai 2011, rendu obligatoire le recours administratif préalable pour certaines matières, ce afin d'alléger la charge de travail pesant sur les tribunaux administratifs. Cette obligation se rencontre notamment en matière de sanctions disciplinaires et en matière fiscale. Certains textes imposent donc de saisir l'administration, avant tout recours contentieux, d'un recours administratif, qui constitue une condition de recevabilité de ce recours contentieux.

61. Organes indépendants non juridictionnels compétents en matière de litiges administratifs

Le médiateur de la République et ses délégués peuvent être saisis, pour règlement amiable, des différends entre l'administration et les particuliers. S'il ne dispose pas d'un pouvoir de décision, il peut formuler des recommandations à l'égard de l'administration.

Dans la même logique, des autorités administratives indépendantes disposent, dans certains secteurs d'activité particuliers, d'un pouvoir d'investigation et de la possibilité de formuler des avis ou des recommandations aux pouvoirs publics. Certaines d'entre elles bénéficient d'un pouvoir de nature réglementaire, et beaucoup sont habilitées à prendre des

décisions individuelles, créatrices de droits et d'obligations à l'égard des personnes qu'elles concernent, ainsi qu'à infliger des sanctions.

Une partie de l'activité de ces commissions s'apparente à une activité juridictionnelle : il en est notamment ainsi lorsque ces autorités usent, par le biais d'interdictions d'exercer ou d'amendes d'un montant parfois très élevé, de leur pouvoir de sanction, lequel est comparable à celui des juridictions. Les recours contre les décisions de ces autorités sont portés devant les juridictions administratives ou judiciaires.

62. Modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

La conciliation, la transaction et l'arbitrage sont des modes de règlement des litiges qui ont moins de place dans le contentieux administratif que dans les litiges de droit privé. Mais la multiplication de contentieux portant sur des sommes peu importantes, comme en matière de refus du concours de la force publique, ou portant sur l'application de contrats, comme en matière de travaux publics, appelle un développement de ces modes de règlement des litiges.

La conciliation peut être d'origine conventionnelle ou légale. Certains contrats, essentiellement des marchés publics, peuvent prévoir qu'un différend éventuel sera soumis à une personnalité locale comme le préfet ou le directeur départemental de l'équipement ou encore à un organisme collégial comme le conseil de l'ordre des architectes. La phase de conciliation est alors un préalable obligatoire avant de saisir le juge.

L'article L.211-4 du code de justice administrative prévoit une compétence générale de conciliation au profit des tribunaux administratifs. Mais cette disposition est peu utilisée, compte tenu de la nature même du contentieux administratif et du fait qu'en matière contractuelle il existe déjà un mécanisme de règlement amiable des conflits auprès des comités de règlement amiable des marchés.

Le droit de transiger est reconnu aux personnes de droit public pour régler leurs litiges. La plupart du temps, les transactions qu'elles signent avec des personnes privées constituent des contrats de droit privé et échappent à la compétence du juge administratif. Le juge administratif vérifie toutefois si une transaction ne méconnaît pas une règle d'ordre public notamment lorsqu'on lui demande d'homologuer cette transaction.

Par contre, les personnes de droit public sont soumises à une interdiction de principe de recourir à l'arbitrage. Seule la loi peut lever cette interdiction dans certains cas (art. L.311-6 du code de justice administrative) et, lorsque ce recours à l'arbitrage est autorisé, il est facultatif. Les parties à un litige ne peuvent décider d'y recourir que par un compromis d'arbitrage et non par une clause compromissoire. En l'absence de dispositions particulières, les procédures d'arbitrage impliquant des personnes publiques obéissent aux règles du droit commun. La sentence arbitrale régulièrement prononcée a autorité de la chose jugée. Elle est susceptible d'appel devant la cour administrative d'appel.

IV – ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNEES STATISTIQUES

A. MOYENS MIS A DISPOSITION DE LA JUSTICE DANS LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION

63. Budget moyen affecté à la justice

Années	Personnel	Fonctionnement, investissement, interventions	Frais de justice	Total budget justice administrative	Total budget justice
2013	303,59	52,87	12,90	369,59	7 700
2014	310,15	50,68	14,25	375,08	7 820

* Les montants sont exprimés en millions d'euros

64. Nombre de magistrats

	TA et CAA		Conseil d'État		2015
	2014	2015	2013	2014	
Effectifs en activité dans le corps	1296	1331	352	344	337

65. Pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

	Conseil d'État		
	2013	2014	2015
Magistrats affectés au contrôle de l'administration	72%	67%	66%

66. Assistants de justice

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a permis aux juridictions administratives de recruter des assistants de justice à temps partiel qui apportent leur concours aux tâches juridictionnelles des magistrats. Les assistants de justice sont présents dans l'ensemble des tribunaux et cours d'appel de la juridiction administrative. Il y a approximativement un assistant de justice par chambre. En 2009 au Conseil d'État, il y avait 31 assistants de justice affectés à la section du contentieux.

Ces assistants sont recrutés sur contrat pour une durée de 2 ans. Ils sont employés à mi-temps et doivent effectuer 720 heures de travail sur l'année, soit 60 heures par mois. Les assistants sont des étudiants en droit titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études juridiques universitaires (Bac+4).

Il existe aussi des assistants du contentieux, qui sont pour la plupart des fonctionnaires issus des greffes et qui contribuent aussi à la mise en œuvre du dispositif d'aide à la décision.

Par ailleurs, au Conseil d'Etat, 7 agents affectés au service de recherches juridiques assistent les magistrats dans les recherches nécessaires à l'instruction de leurs dossiers, et élaborent, à destination de l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif, des outils de

diffusion de l'information contentieuse (fascicules de jurisprudence, revues de presse juridique, veille juridique).

67. Ressources documentaires

Outre la documentation dématérialisée, la bibliothèque du Conseil d'Etat bénéficie d'un fonds riche d'environ 60 000 volumes et quelques 250 abonnements à des périodiques, portant principalement sur les différents domaines du droit public. Un système de prêts entre bibliothèques permet de compléter les ressources documentaires dans les autres domaines, notamment en matière de droit privé.

Chaque juridiction bénéficie également de son propre service de documentation.

68. Moyens informatiques

Chaque agent du Conseil d'Etat bénéficie d'un poste informatique fixe, et chaque magistrat d'un ordinateur portable ; tous sont connectés à la fois au réseau interne (un pour le Conseil d'Etat et un pour les cours administratives d'appels et tribunaux administratifs) et au réseau internet. Profitant de la rénovation de ses salles, le Conseil d'Etat a entrepris une démarche d'adaptation des salles de réunions à l'utilisation d'ordinateurs portables. L'ensemble des tâches de gestion, et une part croissante du travail juridictionnel (logiciels de gestion des dossiers, d'aide à la rédaction des décisions, bases de données juridiques internes et externes au Conseil d'Etat, développement des procédures dématérialisées) s'effectuent grâce à l'outil informatique.

Plusieurs postes en libre accès offrent une connexion permanente aux sites des principaux éditeurs juridiques privés français.

69. Sites internet des juridictions et autres organes compétents

Le Conseil d'Etat possède un site internet quotidiennement mis à jour pour la diffusion des principales décisions contentieuses rendues. Les études ainsi que les rapports publics du Conseil d'Etat font l'objet d'une mise en ligne sur ce site, qui offre également, sous la forme de fiches techniques, une aide pratique aux justiciables qui désirent saisir la justice administrative. Le site Internet du Conseil d'Etat propose également de nombreuses vidéos de présentation de ses activités et une visite en ligne du Conseil d'Etat.

Chaque juridiction de l'ordre administratif possède une page internet, reliée au site internet du Conseil d'Etat, mais accessible à partir de tout moteur de recherche.

B. AUTRES STATISTIQUES ET INDICATIONS CHIFFREES

70. Nombre de nouvelles requêtes chaque année

	Conseil d'Etat			Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2015	2013	2014	2013	2014
Affaires enregistrées	9235	12082	9456	28 885	29 857	175 780	195 625

71. Nombre de dossiers traités chaque année

	Conseil d'Etat			Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2015	2013	2014	2013	2014
Affaires jugées	9 806	12 433	9 762	29 015	29 930	183 193	188 295

72. Nombre de dossiers non traités

	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Affaires en stock (au 31/12)	6 320	6 199	27 549	27 501	149 923	157 262

73. Délai moyen de jugement

	Conseil d'Etat			Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2015	2013	2014	2013	2014
Délai moyen de jugement	10 mois et 5 jours	8 mois et 7 jours	9 mois 13 jours	1 an 0 mois et 14 jours	1 an 0 mois et 2 jours	11 mois et 19 jours	10 mois et 22 jours

74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

	Cours administrative d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2013	2014
Taux de satisfaction ⁽¹⁾	23,16 %	22,52 %	30,73 %	32%

¹ Les données concernant le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration n'étant pas disponibles, il nous est uniquement possible d'indiquer le taux des affaires faisant droit de façon totale ou partielle à la demande initiale, y compris les recours déposés par l'administration elle-même.

75. Volume des litiges par domaine

Décisions rendues par matière :

Matière	Conseil d'Etat		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Agriculture	139	255	352	244	1 156	1 100
Aide sociale	148	215	365	418	8 653	9 184

Armées	24	8	67	72	174	314
Collectivités territoriales	176	185(1) / 2 856	477	450	3 601	3 292
Comptabilité publique	25	14	13	18	46	46
Contentieux fiscal	1 516	1 509	4 539	4 223	18 531	18 161
Culture	12	22	11	13	45	59
Décorations	1	4	3	2	5	4
Domaine – voirie	115	112	382	342	2 852	2 444
Droits des personnes et libertés publiques	328	366	866	585	5 088	4 237
Économie	125	74	46	37	147	253
Éducation – recherche	71	89	113	125	1 827	1 973
Élections	65	270	38	18	212	7 182
Environnement	178	118	258	279	1 287	1 205
Établissements publics	6	3	16	16	169	225
Étrangers	1 323	1 166	12 383	14 349	55 523	58 397
Expropriation	56	66	134	129	450	495
Fonctionnaires et agents publics	1 238	1 314	1 767	1 745	16 327	15 503
Juridictions	93	56	288	330	358	446
Logement	97	90	150	245	13 416	16 187
Marchés et contrats	303	288	1 047	1 037	6 199	6 063
Pensions	392	223	146	58	2 957	1 454

Police	244	296	1 277	995	15 929	13 213
Postes et télécommunications	16	23	5	8	43	50
Professions	310	353	162	126	1 188	1 438
Radiodiffusion et télévision	50	51	1	34	35	17
Rapatriés	30	8	33	32	37	37
Santé publique	173	166	720	592	3 272	3 552
Sécurité sociale et mutuelles	71	84	30	43	252	411
Sports	30	26	32	17	212	206
Transports	57	50	17	20	175	191
Travail	324	292	703	730	6 081	5 567
Travaux publics	80	95	507	392	3 987	3 532
Urbanisme et aménagement	940	820	1 865	2 026	12 368	11 131
Divers	3	10	202	180	580	685

(1) (hors contentieux lié au découpage cantonal)

C. ECONOMIE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

21. Travaux et études sur l'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques

Les études et les recherches sur les thèmes relevant de l'économie du droit se développent, mais elles semblent être principalement tournées vers la façon dont les agents économiques s'adaptent aux modifications de leur environnement juridique et les effets économiques des règles de droit dans les pays de tradition romano-germanique.

Si le juge tient compte des conséquences économiques et financières de ses décisions pour le justiciable, par exemple en modulant leurs effets dans le temps, les principes d'égalité et d'indépendance qui gouvernent son action l'empêchent de fixer le montant des réparations, qui doivent être justes et intégrales, en fonction de l'état des finances publiques. Il tend d'ailleurs à resserrer son contrôle sur les lois de validation et exclut qu'un simple motif financier puisse justifier une intervention du législateur pour modifier l'issue d'un procès.