

RAPPORT DE STAGE

Identification du participant

Nom : Soultanidou

Prénom : Evangelia

Nationalité : Grecque

Ancienneté : Maîtresse des requêtes (en service pendant 11 ans)

Identification du stage

Juridiction/institution d'accueil : Conseil d'Etat

Ville : Paris

Pays : France

Dates du stage : 13-17 avril 2026

RÉSUMÉ

Mon stage, effectué du 13 au 17 avril 2026 au Conseil d'État français, a permis une immersion approfondie au cœur du système juridictionnel et administratif français à travers un programme dense comprenant des entretiens avec des hauts magistrats, des participations aux séances de la section du contentieux et de la section consultative, ainsi qu'une visite à la Cour de Cassation et un séminaire franco-hellénique. Institution bicentenaire siégeant au Palais Royal, le Conseil d'État combine aujourd'hui une double fonction de conseiller juridique du Gouvernement et de juge administratif suprême (statuant en premier et dernier ressort, en appel ou en cassation), tout en assurant la gestion de l'ensemble de la juridiction administrative. Cette expérience a particulièrement mis en lumière des mécanismes fondamentaux du droit public français, tels que le rôle indépendant du rapporteur public lors des audiences et le système de contrôle de constitutionnalité des lois.



**Cofinancé par
l'Union européenne**

I. Programme du stage

La juridiction d'accueil a élaboré un programme particulièrement détaillé et structuré, conçu pour me permettre de comprendre, de manière approfondie, son fonctionnement, ainsi que, plus largement, l'organisation et le fonctionnement du système juridictionnel français dans son ensemble.

Le programme a été structuré autour d'un ensemble de rencontres, de visites, d'échanges professionnels, de séances de travail et d'observations directes des activités juridictionnelles et consultatives du Conseil d'État.

Plus précisément, le programme comportait :

- des entretiens avec des membres du Conseil d'État (conseillers, maîtres des requêtes), portant sur différents aspects de son fonctionnement et de ses missions, tels que l'organisation et les missions du Conseil d'État, le rôle du rapporteur en section du contentieux, le rôle du rapporteur en section consultative, le rôle du rapporteur public, les questions prioritaires de constitutionnalité.
- participation aux travaux de la section du contentieux (séance de jugement et délibéré)
- participation aux travaux de la section consultative (séance de section)
- visite de la Cour de Cassation, présentation de ses missions
- participation au séminaire bilatéral franco-hellénique organisé par le Conseil d'Etat.

II. L'institution d'accueil

Institution centrale de la République française, le Conseil d'État occupe une place singulière dans le paysage institutionnel et juridique de la France. À la fois conseiller du Gouvernement et plus haute juridiction de l'ordre administratif, il incarne la spécificité du modèle français, fondé sur la séparation entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

Le Conseil d'État trouve ses racines dans les anciennes institutions royales, notamment le « Conseil du Roi » sous l'Ancien Régime, qui assistait le roi dans l'exercice du pouvoir et la résolution des litiges administratifs. Cependant, c'est avec la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) que Napoléon Bonaparte recrée officiellement le Conseil d'État

et lui donne une organisation qui perdurera. À l'origine, sa mission première était de rédiger les projets de loi et les règlements, avant leur adoption, tout en jouant un rôle contentieux pour trancher les litiges liés à l'administration : Le Conseil d'État est en effet consulté par le Premier consul en cas de difficulté, c'est-à-dire de contentieux, mais ce dernier détient le pouvoir de décision. C'est ce qu'on appelle alors la « justice retenue », car retenue dans la main du chef de l'État. Au fil des régimes politiques (Empire, Restaurations, Républiques), le Conseil d'État a vu son importance se renforcer, notamment grâce à ses propres décisions de justice qui ont façonné le droit administratif français. La loi du 3 mars 1849 met en place le principe de la « justice déléguée » à la place de la « justice retenue » : Cela signifie que le Conseil d'État juge souverainement, « au nom du peuple français », et rend des arrêts exécutoires, contraignantes pour l'administration. Après une période de recul, ce principe va se réinstaurer en 1872. Depuis 1875, il siège au Palais-Royal à Paris, aux côtés d'autres institutions majeures comme le Conseil Constitutionnel et la Comédie-Française.

Le Conseil d'État, aujourd'hui, exerce deux fonctions fondamentales, qui reflètent sa nature hybride : 1) Le Conseil d'État est le conseiller juridique du Gouvernement : Il examine et donne son avis sur les projets de lois avant leur dépôt au Parlement, les projets d'ordonnances et de décrets en Conseil d'État, les questions juridiques complexes soumises par le Gouvernement. En plus, les présidents des deux assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat) peuvent saisir le Conseil d'État pour avis sur une proposition de loi élaborée par les parlementaires. Cette fonction place le Conseil d'État au cœur de la production normative de l'État. 2) Au même temps, Le Conseil d'État est le juge administratif suprême en France. À ce titre, il assure plusieurs niveaux de juridiction :

Juge de premier et dernier ressort : Selon le Code de justice administrative (art. R-311-1), cette compétence concerne principalement les actes du gouvernement et des autorités centrales (recours en annulation contre les décrets et les ordonnances du Président de la République ou du Premier Ministre, recours contre les actes réglementaires, circulaires et instructions de portée générale des ministres et autres autorités administratives à compétence nationale) mais, en plus, la fonction publique d'État (litiges concernant le recrutement, la nomination et la discipline des hauts fonctionnaires nommés par décret du Président de la République ex. professeurs d'université, magistrats, préfets), les décisions

prises par les organes de certaines autorités indépendantes, les technologies et l'énergie (décisions relatives à l'autorisation et à l'exploitation des installations éoliennes maritimes, parcs éoliens offshore etc). Juge d'appel : il connaît des appels formés contre certaines décisions des tribunaux administratifs (par exemple, les élections municipales et départementales). Juge de cassation : il vérifie la bonne application du droit par les cours administratives d'appel et certains tribunaux administratifs, sans réexaminer les faits.

Par ses arrêts, le Conseil d'État a créé des principes fondamentaux du droit administratif (comme la théorie des « actes détachables » ou la responsabilité de l'État).

Sur le plan institutionnel, le Conseil d'État est présidé en titre par le Premier ministre, mais c'est son "vice-président" qui en assure la direction effective au quotidien. Ses membres, les Conseillers d'État, sont des hauts fonctionnaires recrutés parmi les meilleurs juristes de l'administration (souvent issus de l'ENA, aujourd'hui l'INSP).

Le Conseil d'État est organisé autour de plusieurs sections administratives, qui examinent les textes soumis par le Gouvernement. Il possède aussi une section du contentieux, chargée de traiter les affaires juridictionnelles, au sein de laquelle fonctionnent dix chambres. Le jugement des affaires est confié à une chambre ou à deux, trois ou quatre chambres réunies. Des formations solennelles, comme l'Assemblée du contentieux, peuvent être réunies pour les affaires les plus importantes.

L'institution exerce également une fonction d'étude et de réflexion. Elle publie chaque année un rapport public et réalise des études sur des sujets importants pour l'action publique : environnement, numérique, bioéthique, santé, immigration, libertés publiques ou simplification du droit. Ces travaux formulent des propositions destinées à améliorer les politiques publiques. Le Conseil d'État assure enfin la gestion de l'ensemble de la juridiction administrative. Il participe à l'administration des 42 tribunaux administratifs, des 9 cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile.

III. Le droit du pays d'accueil

Pendant mon stage, j'ai eu la chance de traiter un certain nombre de sujets relevant du droit administratif français. Cependant, j'aimerais me concentrer sur deux d'entre eux : 1) le contrôle

de constitutionnalité des lois et 2) le rôle du rapporteur public dans le contentieux administratif.

1) Le contrôle de constitutionnalité des lois : En France, le contrôle de constitutionnalité consiste à vérifier que les lois sont conformes à la Constitution du 4 octobre 1958 et au "Bloc de constitutionnalité". Ce rôle est exclusivement confié au Conseil Constitutionnel, qui est composé de 9 membres nommés pour un mandat de 9 ans non renouvelable (3 membres sont nommés par le Président de la République, 3 membres sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale et 3 membres sont nommés par le Président du Sénat). Depuis 2008, la France dispose d'un double système de contrôle : le contrôle a priori (avant le vote de la loi) et le contrôle a posteriori (après l'entrée en vigueur de la loi). Le contrôle a priori intervient avant la promulgation de la loi par le Président de la République. Il est obligatoire pour les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires, et facultatif pour les lois ordinaires. Le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, ou un groupe de 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le Conseil Constitutionnel (ce qui permet à l'opposition politique de contester une loi). Le contrôle a posteriori : Introduite par la réforme constitutionnelle de 2008, la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) permet de contester une loi déjà en vigueur. Tout citoyen, au cours d'un procès devant un tribunal, peut soulever une QPC, si une loi porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Le tribunal transmet la question à la Cour de Cassation (ordre judiciaire) ou au Conseil d'État (ordre administratif), qui décide ou non de renvoyer la QPC devant le Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel ne juge pas seulement par rapport au texte de la Constitution de 1958. Il utilise un ensemble de textes appelé le « Bloc de constitutionnalité », qui comprend : La Constitution de 1958, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 (droits économiques et sociaux), la Charte de l'environnement de 2004, les Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République (PFRLR). Les décisions du Conseil Constitutionnel s'imposent à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. Il n'y a aucun recours possible contre ses décisions. Si une loi est déclarée non conforme a priori, elle ne peut pas être promulguée. Si une disposition est déclarée non conforme via une QPC, elle est abrogée.

2) Le rôle du rapporteur public dans le contentieux administratif : Le rapporteur public (anciennement appelé commissaire du gouvernement avant 2009) est une figure centrale et originale du droit administratif français. Contrairement à ce que son ancien nom indiquait, il ne défend pas l'administration. Le rapporteur public est un magistrat indépendant qui siège au sein de la juridiction administrative (Tribunal administratif, Cour administrative d'appel ou Conseil d'État). Il intervient à la fin de l'instruction du dossier. Il étudie l'affaire en toute impartialité et en toute indépendance. Sa mission : Proposer aux juges la solution juridique qui lui semble la plus juste et la plus conforme à la légalité. Le rôle du rapporteur public s'exerce principalement lors de l'audience publique à travers la prononciation de ses conclusions. Il expose publiquement l'affaire, résume les arguments des deux parties et analyse les questions de droit posées. Il donne son avis personnel sur le litige et suggère aux juges le sens de la décision à adopter. Ses conclusions sont souvent très détaillées et contribuent activement à la création de la jurisprudence administrative. Pour garantir un procès équitable, le statut du rapporteur public est strictement encadré (notamment suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme). Avant l'audience, le rapporteur public doit communiquer aux parties le "sens de ses conclusions" (le dispositif général qu'il va proposer) afin qu'elles ne soient pas surprises et puissent y répondre.

IV. L'aspect droit comparé de votre stage

Le droit administratif grec est profondément influencé par le modèle français. Malgré leurs racines communes, chaque système a développé des spécificités institutionnelles et procédurales propres.

Le droit administratif français est essentiellement un droit non codifié à l'origine, construit par les décisions du Conseil d'État. Le droit administratif grec a été principalement construit sur la base de la jurisprudence française, avec une divergence majeure : le contrôle de constitutionnalité des lois : En France, le Conseil d'État applique le contrôle de constitutionnalité par le biais de la QPC (Question prioritaire de constitutionnalité) transmise au Conseil constitutionnel. En Grèce, le contrôle est diffus : tout tribunal (y compris administratif) a le devoir constitutionnel de ne pas appliquer une loi qu'il juge contraire à la Constitution.

En ce qui concerne les fonctions des deux juridictions, les deux sont à la fois le conseiller juridique du gouvernement (rôle consultatif) et le juge administratif suprême (rôle juridictionnel). Cependant, le rôle consultatif du Conseil d'Etat grec est restreint au contrôle de la constitutionnalité et la légalité des décrets présidentiels de nature réglementaire, et non pas aux projets de loi.

Une différence majeure des deux juridictions est relative à l'étendue de leurs compétences contentieuses : le Conseil d'Etat français est le juge du premier et dernier ressort pour un certain nombre limité d'actes administratifs : principalement pour les actes du gouvernement et des autorités centrales, mais aussi pour certains actes d'importance majeure (eg. décisions prises par les organes de certaines autorités indépendantes, actes relatifs aux technologies et l'énergie). Par contre, le Conseil d'Etat grec, doté d'une "présomption de compétence", cumule un très grand nombre de catégories différentes de litiges, de poids variant (par exemple, un acte individuel de recrutement d'un avocat par une institution publique et, au même temps, un acte réglementaire concernant la fonction de la profession des avocats en Grèce), ce qui contribue au retard excessif, et qui est contraire à la nature d'une juridiction suprême.

V. L'aspect européen de votre stage

Pendant mon stage, et à travers mes échanges avec les membres du Conseil d'Etat, j'ai eu la chance d'aborder l'institution du rapporteur public, telle qu'elle a été façonnée à travers la jurisprudence de la CEDH. Si l'arrêt Gervaise de 1957 avait traditionnellement défini ce magistrat comme une figure indépendante et impartiale, soumise à sa seule conscience, cette vision classique a été profondément bousculée par la Cour européenne des droits de l'homme. En se fondant sur la théorie des apparences, notamment dans les arrêts Kress c. France (2001) et Martinie c. France (2006), la CEDH a imposé une restructuration majeure de la procédure administrative française, conduisant au changement de nom de l'institution, à l'obligation de communiquer le sens des conclusions avant l'audience et à l'exclusion du rapporteur public du délibéré. En réponse, la France a opéré d'importantes réformes : le terme de "rapporteur public" a été adopté pour dissiper toute confusion sur une prétendue subordination au pouvoir exécutif, sa présence au délibéré a été bannie (ou strictement encadrée avant d'être supprimée pour les tribunaux et cours), et l'obligation de communiquer le sens des conclusions aux parties avant l'audience a été instaurée, leur permettant ainsi d'y répondre

par une note en délibéré. Cet équilibre modernisé a finalement été validé par la CEDH en 2013 dans l'arrêt *Marc-Antoine c. France*, consacrant la conventionnalité de cette figure essentielle du droit administratif français.

VI. L'aspect « bonnes pratiques » au sein de la juridiction visitée

Le modèle français de justice administrative présente des atouts structurels majeurs dont d'autres systèmes gagneraient à s'inspirer. En premier lieu, la dualité fonctionnelle du Conseil d'État, qui cumule une fonction consultative de conseiller juridique du gouvernement et une fonction juridictionnelle de juge suprême, garantit une qualité légistique remarquable et prévient le contentieux en amont. De plus, l'absence de formalisme excessif et la souplesse du dialogue de procédure, combinées à une forte culture d'indépendance incarnée par le rapporteur public, permettent de concilier efficacement la protection des droits des administrés avec les impératifs d'intérêt général et d'efficacité de l'action administrative. Enfin, au-delà de ses outils procéduraux, la véritable force du modèle français réside dans l'esprit de haute collégialité qui anime le Conseil d'État, une culture institutionnelle d'excellence dont d'autres pays, comme la Grèce, pourraient s'inspirer. Au sein de cette institution, le travail juridictionnel et consultatif n'est jamais individualiste ; il repose sur une dynamique de coopération transversale où chaque membre, du plus jeune auditeur au plus ancien des présidents, partage la conscience d'un objectif commun : la protection de l'intérêt général et des droits fondamentaux. Cette synergie collective se manifeste de manière exemplaire lors des délibérés et des assemblées, où le débat d'idées est à la fois rigoureux, ouvert et constructif. Ce sens profond du service de l'État et cette responsabilité partagée garantissent non seulement une cohérence jurisprudentielle remarquable, mais renforcent également la légitimité et l'autorité des décisions rendues face aux autres pouvoirs.

VII. Les bénéfices retirés du stage

Cette semaine de stage au Conseil d'État français m'a permis de mieux comprendre l'organisation de cette institution qui a inspiré le Conseil d'État grec, et de voir plus clair dans la logique de notre propre justice administrative. Grâce à des discussions très intéressantes avec mes collègues français, j'ai pu enrichir mes connaissances en droit administratif. Ce qui

m'a particulièrement marquée, c'est l'esprit de haute collégialité qui anime le travail des membres, où chacun partage la conscience d'un objectif commun.

VIII.Suggestions

Mon stage au Conseil d'État français a pleinement répondu à mes attentes, se révélant être une expérience inoubliable et profondément enrichissante tant sur le plan professionnel que personnel. Grâce à l'organisation irréprochable de ce séjour et à l'accueil particulièrement chaleureux de la Délégation aux relations internationales de la Section des rapports et des études, j'ai pu mettre pleinement à profit cette opportunité, de sorte que je n'ai aucune suggestion d'amélioration à formuler. Je tiens à exprimer ma vive gratitude et mes sincères remerciements à l'ensemble des membres et du personnel du Conseil d'État pour leur bienveillance et leur accompagnement. Enfin, je remercie chaleureusement l'ACA-Europe qui a rendu cet échange possible tout en m'apportant son précieux soutien financier.

Athènes, 17 septembre 2026

Evangelia Soultanidou