



Bundesverwaltungsgericht



**Séminaire organisé par la Cour administrative fédérale  
d'Allemagne et l'ACA-Europe**

**L'accès aux cours administratives suprêmes et leurs  
fonctions**

Berlin, 13 mai 2019

**Réponses au questionnaire: France**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

# Séminaire de l'ACA-Europe sur l'accès aux Cours Administratives Suprêmes et leurs fonctions

12 - 14 mai 2019

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg  
(Tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandebourg)

## *Questionnaire*

### **Introduction**

L'une des principales missions de l'ACA-Europe consiste à favoriser une meilleure compréhension mutuelle de la jurisprudence des États membres. La reconnaissance et l'évaluation de la jurisprudence des Cours Administratives Suprêmes des autres États membres constituent des conditions essentielles à l'instauration d'une communauté judiciaire européenne. À cette fin, il ne suffit pas de pouvoir prendre connaissance des décisions des autres juridictions membres. Pour vraiment comprendre leur jurisprudence, il est également indispensable de comprendre les conditions dans lesquelles nos collègues exercent leurs fonctions et les traditions qui sous-tendent leurs actes.

Les conditions dans lesquelles les Cours Administratives Suprêmes travaillent dépendent largement, entre autres, du rôle spécifique qu'une Cour Administrative Suprême joue dans son système judiciaire national. Son rôle spécifique peut avoir une grande influence sur les possibilités d'accès à la Cour Administrative Suprême et sur la portée de son examen d'une affaire. Ce constat soulève un certain nombre de questions : quels « filtres », par exemple, le droit administratif procédural intègre-t-il à la procédure, le cas échéant ? Existe-t-il une procédure d'admission préalable ou toute affaire peut-elle être portée devant la Cour Administrative Suprême par les parties ? Les débats portent-ils uniquement sur les questions de droit ou les faits peuvent-ils également être abordés ?

L'étude de ces questions lors du séminaire qui se tiendra à Berlin du 12 au 14 mai 2019 devrait contribuer à une meilleure compréhension mutuelle des décisions rendues par les Cours Administratives Suprêmes des États membres. Cet objectif est également celui du séminaire étroitement lié qui se tiendra à Dublin les 25 et 26 mars 2019 et qui sera davantage axé sur le processus interne de prise de décision et étudiera la manière dont les juridictions prennent leurs décisions. Ces deux séminaires traitent de différents aspects de notre fonctionnement judiciaire, de nos délibérations et de notre raisonnement, qui sont tous importants pour comprendre la jurisprudence des différents États membres.

Les livres ne sont pas d'une grande utilité pour étudier ces questions de manière efficace, c'est pourquoi les séminaires de l'ACA-Europe sont le lieu idéal pour examiner ces aspects importants du travail quotidien du juge.

## I. Fonctions de la Cour Administrative Suprême (CAS)

1. a) Combien de niveaux d'**instance** votre juridiction (administrative) compte-t-elle ?

Depuis la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, la juridiction administrative française compte **trois niveaux** :

- quarante-deux **tribunaux administratifs**, juges de droit commun du contentieux administratif sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative connaissent du contentieux administratif en première instance (art. L. 311-1 CJA)
- huit – et bientôt neuf – **cours administratives d'appel** connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs (art. L. 321-1 CJA)
- **le Conseil d'État**, juge suprême de la juridiction administrative, est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives (art. L. 331-1 CJA)

b) Votre CAS joue-t-elle également le rôle de juridiction de première instance ?

**Oui**, le Conseil d'État peut, dans certains cas énumérés par la loi (art. L. 311-2 à L. 311-4-1), connaître en premier et dernier ressort de certains contentieux.

c) Si tel est le cas, dans quelles circonstances votre juridiction joue-t-elle le rôle de juridiction de première instance ?

- en fonction du sujet ?
- en fonction de l'importance de l'affaire ?
- en fonction du choix du demandeur (seul) ou des parties (d'un commun accord) ?
- en fonction d'autres critères ?

Veillez expliquer.

Le Conseil d'État peut assurer le rôle de juge en premier et dernier ressort en fonction de la nature de la l'acte attaqué ou de la matière du contentieux jugé. En revanche, pour répondre à la question posée, sa compétence en premier et dernier ressort ne découle jamais de l'importance de l'affaire ou du choix des parties à l'instance.

Ainsi, le Conseil d'État est-il compétent en premier et dernier ressort pour connaître des protestations dirigées contre l'élection des représentants au Parlement européen et contre les élections aux conseils régionaux (art. L. 311-3 CJA).

Il est notamment compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République, les décrets et les actes réglementaires des ministres, les litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République ainsi que des recours dirigés contre les décisions prises par les organes des principales autorités de contrôle et de régulation (Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale de l'informatique et des libertés, etc.) (art. R. 311-1 CJA).

En outre, depuis la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative aux référés devant les juridictions administratives, le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet sont juges des référés en premier ressort de certains contentieux nécessitant une décision en urgence (référé-suspension de l'art. L. 521-1 CJA, référé-suspension de l'art. L. 521-2 CJA...).

d) Quel est le pourcentage d'affaires jugées en première instance par rapport au nombre d'affaires total ? Veuillez donner des données statistiques concernant le nombre d'affaires (et non concernant la qualité ou la charge de travail relative).

En 2017, 13,6 % (1337) des affaires enregistrées par le Conseil d'État concernent des saisines directes du Conseil d'État en premier ressort (hors référés)

2.

a) Parmi les **affaires** attribuées à un juge de votre CAS, existe-t-il différents groupes d'affaires constituant le nombre d'affaires total (approche quantitative) ? Par ex. procédures en référé, procédures d'admission d'appel, procédures de première instance, autres. Quel est le pourcentage de ces groupes d'affaires dans le nombre d'affaires total ?

Parmi les 9563 affaires enregistrées en 2018 par la section du contentieux du Conseil d'État, on peut distinguer selon le mode de saisine<sup>1</sup> :

- 6494 pourvois en cassation (3184 des CAA, 2180 des TA et 1130 des juridictions spécialisées), soit 68%.
- 1083 saisines en premier ressort du Conseil d'État, soit 11,3%
- 1129 recours contre une décision de rejet d'aide juridictionnelle, soit 11,8%
- 309 règlements des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative, soit 3,2%
- 314 recours en appel (TA), soit 3,3%

---

<sup>1</sup> Rapport public 2018, p. 51

- 175 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soit 1,8%
- 30 demandes d'avis, soit <1%
- 7 questions préjudicielles, soit <1%
- 168 autres

b) S'il existe des groupes d'affaires (question a), est-il possible de classer ces affaires en fonction de leur complexité et donc du temps nécessaire à leur traitement (approche qualitative) ?

Il est possible de réaliser une autre classification des affaires, en fonction de leur mode de règlement cette fois, traduisant d'une certaine manière leur complexité, leur importance, et le temps nécessaire à leur examen.

Les affaires sont en effet jugées au Conseil d'Etat en fonction de leur difficulté soit par un juge unique, soit par une *chambre jugeant seule* (trois membres), soit par deux *chambres réunies* (neuf membres), soit, de façon plus solennelle, par la *section du contentieux* (quinze membres) ou par *l'assemblée du contentieux* (dix-sept membres). Outre que ces distinctions ont une importance technique, l'autorité jurisprudentielle des décisions n'est pas la même : les arrêts rendus par des formations de jugement solennelles ayant une autorité supérieure, même si toutes les décisions juridictionnelles imposent de manière égale l'autorité de la chose jugée. Leur « autorité jurisprudentielle » est plus importante (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 10e éd. 2002, n° 74. – V. aussi, B. Genevois, *Sur la hiérarchie des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux*. Mél. Chapus : Montchrestien, 1992, p. 245).

En 2017, sur les 10139 affaires réglées par la section du contentieux, on compte :

- 5363 décisions rendues par ordonnance (dont 419 ordonnances de référés)
- 4776 décisions rendues par formation de jugement, dont
  - 3 décisions d'assemblée
  - 12 décisions de section
  - 1250 décisions de chambres réunies
  - 3511 décisions de chambres jugeant seules ou de formation spécialisée

3. a) Dans les affaires en appel, votre CAS :

- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte les faits et le droit ?
- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte uniquement le droit ?
- répond-elle uniquement à une question de droit (abstraite) ?

Remarquable préalable aux réponses 3 et 4 : Depuis la loi du 31 décembre 1987 créant les cours administratives d'appel, **la compétence d'appel du Conseil d'État est résiduelle** (élections municipales et cantonales, appel en référé sur les ordonnances de référé-liberté rendus par les juges des référés des tribunaux administratifs). **Le Conseil d'État est, pour l'essentiel, un juge de cassation.** Nous détaillerons donc son rôle de juge de cassation et non de juge d'appel.

En cassation, le Conseil d'État ne juge pas une troisième fois le litige mais vérifie le respect des règles de procédure et la correcte application des règles de droit par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il laisse donc l'appréciation des faits au juge du fond et se cantonne aux questions de droit, de jurisprudence et de procédure. S'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'État peut soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction statuant, sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction, dans une autre formation, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature, soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'État statue définitivement sur cette affaire (CE, 27 octobre 1997, *Delmas*).

4. Quelles sont les **finalités** du travail juridictionnel de la CAS en tant que juge d'appel ?

- l'uniformisation/l'unification du droit ?
- la justice dans le cas individuel ?
- le développement du droit ?
- le contrôle du respect des règles de procédure par les juridictions inférieures ?

En tant que juge de cassation, le Conseil d'État se charge surtout du **contrôle du respect des règles de procédure par les juridictions inférieures.**

Il s'attache cependant aussi à l'application uniforme de la jurisprudence aux différents niveaux de la juridiction administrative, au bon fonctionnement de la justice pour les justiciables et à l'enrichissement du droit.

5. a) Quelles sont les finalités du travail juridictionnel de la CAS en tant que juridiction de première instance ?

Lorsqu'il juge en premier et dernier ressort, le Conseil d'État est attaché, ainsi qu'il l'est en cassation, au respect de la procédure et du droit. S'ajoute cependant, dans le cas où il juge en premier et dernier ressort, une appréciation au fond des affaires qu'il traite.

b) Pour quelles raisons certaines procédures sont-elles soumises à la CAS en tant que juridiction de première instance ?

La compétence de premier et dernier ressort en certaines matières du Conseil d'État ne suit pas une logique précise. Ces contentieux (voir I. 1. c. *supra*) ont en commun leur importance particulière (e.g. les décrets et actes réglementaires des ministres) et l'urgence que présente leur traitement (ainsi des élections à caractère national).

6. a) Existe-t-il un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays ?

**Oui.** Il y a en France un Conseil constitutionnel, distinct du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

b) La CAS dans votre pays joue-t-elle le rôle de tribunal constitutionnel ?

**Non.** Le Conseil d'État sert de « filtre » aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soulevées lors d'une affaire, avant que celles-ci ne soient transmises au Conseil constitutionnel (voir réponse 6.e) *infra*)

c) Dans quelle mesure votre CAS prend-elle en considération le droit constitutionnel, en particulier les droits fondamentaux ?

Le respect de la Constitution est une préoccupation majeure du Conseil d'État, aussi bien dans ses attributions contentieuses qu'administratives. Le Conseil d'État respecte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, revêtue de l'autorité de la chose jugée.

Mais outre cela, le Conseil d'État a forgé avec le temps une jurisprudence accordant une place centrale aux droits fondamentaux, en établissant des principes généraux du droit (PGD). Les PGD sont des règles non-écrites de portée générale qui ne sont formulées dans aucun texte mais que le juge considère comme s'imposant à l'administration et à l'État et dont la violation est considérée comme une violation de la règle de droit. Ils répondent à trois critères :

- ils s'appliquent même en l'absence de texte,
- ils sont dégagés par la jurisprudence,
- ils sont « découverts » par le juge à partir de l'état du droit et de la société à un instant donné, comme étant sous-jacents dans un état du droit existant.

Ils ont force obligatoire pour l'administration. Un acte administratif qui a méconnu un tel principe peut faire l'objet d'une annulation et/ou entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'administration.

On doit souligner aussi que les PGD sont utilisés par le juge dans l'interprétation de certaines lois. Une loi peut méconnaître un PGD et le juge a le devoir d'appliquer la loi, mais il arrive souvent que le Conseil d'État, prenant en considération l'existence d'un PGD, donne alors de la loi une interprétation très spécifique de nature à limiter ou à écarter la méconnaissance du principe (interprétation neutralisante). Les PGD ont trait à de nombreuses matières (égalité des citoyens, fonctionnement des services publics, procédure juridictionnelle...).

d) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct, existe-t-il un recours spécial/extraordinaire contre les décisions (définitives) de la CAS devant le tribunal constitutionnel pour violation du droit constitutionnel ?

**Non.** Le Conseil constitutionnel est juge de la constitutionnalité des lois. Les décisions rendues par le Conseil d'Etat ne sauraient lui être déférées.

e) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct et que votre juridiction prend également en compte le droit constitutionnel, de quelle manière votre juridiction aborderait-elle une affaire si elle estime qu'une loi en particulier est contraire à la constitution ?

Le Conseil d'État n'est pas juge de la constitutionnalité de la loi. Néanmoins, l'article 61-1 de la Constitution, ajouté par la loi constitutionnelle de modernisation des institutions du 23 juillet 2008, institue un contrôle *a posteriori* des lois soupçonnées de porter « atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit » : c'est la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pouvant être déclenchée « à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction », « sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation ». Ainsi, s'il est soutenu au cours d'une affaire jugée devant un Tribunal administratif, devant une Cour administrative d'appel, ou même devant le Conseil d'État, qu'une loi pourrait aller à l'encontre d'une disposition constitutionnelle, le Conseil d'État peut renvoyer l'affaire au Conseil constitutionnel.

f) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays, les demandeurs peuvent-ils contester les actes administratifs également devant le tribunal constitutionnel (c'est-à-dire sans porter l'affaire devant la CAS en premier lieu) ? Si tel est le cas, de quelle manière les actions devant le tribunal constitutionnel sont-elles liées à la procédure introduite devant la CAS ?



**Non.** Le juge constitutionnel n'a pas compétence pour connaître la constitutionnalité des actes infra-législatifs et en particulier des actes administratifs dont le contrôle de constitutionnalité relève de la compétence exclusive de la juridiction administrative

## II. Accès à la CAS

1. a) Une partie doit-elle être **représentée par un praticien du droit** devant la CAS ?

**Oui.** Le ministère d'avocat est obligatoire devant le Conseil d'État, sauf exceptions :

- pour les recours pour excès de pouvoir relevant de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat,
- pour les litiges en matière électorale relevant de la compétence de premier ressort ou d'appel du Conseil d'Etat,
- pour les pourvois en cassation contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale
- pour les pourvois en cassation contre les décisions des cours régionales des pensions
- pour les litiges concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat.

b) Si tel est le cas, le représentant doit-il être un avocat/avoué/conseil ?

c) Existe-t-il des avocats/avoués/conseils spécialement admis à plaider devant la CAS ?

Lorsque le ministère d'avocat est obligatoire, la représentation est exclusivement assurée devant le Conseil d'Etat par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Les « avocats aux conseils » sont constitués en ordre professionnel. Ils ont le statut d'officier ministériel et sont nommés par arrêtés du garde des Sceaux (ministre de la Justice).

d) D'autres praticiens du droit sont-ils admis à agir en qualité de représentants ? Par ex. juristes, représentants d'ONG, ... ?

Seul un avocat aux Conseils peut présenter une requête soumise à l'obligation d'avocat.

S'agissant des requêtes dispensées de l'obligation d'avocat, les requérants sont libres de les présenter elles-mêmes ou de le faire par l'intermédiaire d'un mandataire (art. R. 432-2 CJA)

e) Des règles spécifiques (différentes) s'appliquent-elles pour les représentants d'autorités administratives ?

L'Etat est dispensé du ministère d'avocat au Conseil d'Etat, soit en demande, soit en défense, soit en intervention (art. R. 432-4 CJA)

2. a) Quelles sont les **exigences formelles** pour un appel devant la CAS (par ex. demande précise, raisonnement, ...) ?

**Pour les questions 2 à 8 *infra*, et pour les mêmes raisons qu'évoquées p. 5, nous ne traiterons pas du rôle de juge d'appel du Conseil d'État, mais de son rôle de juge de cassation.**

Le recours en cassation devant le Conseil d'État est encadré par un certain nombre d'exigences de délai, de précision de la demande et des moyens soulevés et de forme. Ces exigences sont énumérées dans le code de justice administrative.

Le délai, dans la plupart des cas, est de deux mois à compter de la notification de la décision de justice que le requérant souhaite contester (art. R. 821-1 CJA). La date d'arrivée de la requête au greffe du Conseil d'État est seule prise en compte dans le calcul de ce délai.

En outre, la requête doit contenir les éléments nécessaires à la résolution du litige :

- les conclusions, c'est-à-dire l'objet de la demande du requérant (annulation totale ou partielle de la décision de justice contestée par exemple),
- l'exposé des faits,
- les moyens de droit tendant à démontrer l'irrégularité ou l'erreur de droit dont serait entaché le jugement contesté.

Elle doit être accompagnée de l'arrêt de la cour administrative d'appel, du jugement du tribunal administratif ou de la décision de la juridiction administrative spécialisée que conteste le requérant et de toutes les pièces justificatives utiles.

b) Votre CAS est-elle tenue (et doit-elle se limiter à) d'examiner l'affaire selon des objections spécifiques (sur le droit procédural et/ou le droit matériel) de l'appelant ?

Deux niveaux de réponses sont à distinguer selon qu'on considère les conclusions présentées par le requérant et les moyens qu'il articule.

En ce qui concerne les conclusions du demandeur, celles-ci lient entièrement le juge, qui ne peut sans entacher sa décision d'irrégularité statuer au-delà ou en-deçà de la demande de ses conclusions (*ultra/infra petita*). La récente décision de Section *EDEN* du 21 décembre

2018 (n° 409678) s'inscrit dans cette logique. Elle marque un progrès pour le justiciable dans la mesure où, en excès de pouvoir, elle lui permet de préciser sa demande d'annulation en hiérarchisant ses prétentions - par exemple en demandant à ce qu'il soit en priorité statué sur le bien fondé de la décision avant sa régularité - soit par une hiérarchisation des causes juridiques en excès de pouvoir (légalité externe/légalité interne), soit par le biais de conclusions tendant à ce qu'une mesure soit prise dans un sens déterminé (art. L. 911-1 CJA) présentées concomitamment aux conclusions d'annulation. Il faut toutefois réserver le cas des conclusions qui concernent les pouvoirs du juge dans l'instance : par exemple, demande tendant à ce que soit prescrite une mesure d'instruction ; demande tendant à ce qu'une question préjudicielle soit posée aux cours européennes. Le juge administratif n'est pas tenu d'y faire droit ni de motiver sa réponse : il est le seul maître à bord pour la conduite de l'instance. S'agissant plus particulièrement des renvois préjudiciels à la CJUE (question suivante), cela signifie que le juge apprécie seul, indépendamment des éventuelles demandes des parties, s'il y a lieu d'interroger la Cour de justice, conformément aux critères fixés par la Cour de justice elle-même par ses jurisprudences *Cilfit* et *Fotofrost*.

S'agissant des moyens, le juge n'est pas totalement lié par ceux soulevés par le demandeur, dans la mesure où il est tenu de relever d'office les moyens d'ordre public (incompétence, méconnaissance du champ d'application de la loi...) qui ressortent des pièces du dossier.

c) Si tel est le cas, de quelle manière votre CAS se conforme-t-elle à l'obligation de soumettre une décision préjudicielle à la CJUE qui lui incombe en vertu de l'art. 267 du TFUE ?

Si l'article 267 du TFUE prévoit une obligation de renvoi pour les juridictions suprêmes, le Conseil d'Etat, au nom de la théorie de l'acte clair, considère que cette obligation ne s'impose pas si l'interprétation du droit de l'Union, primaire ou dérivé, ne pose pas de difficulté sérieuse (CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*, n° 47 007). Le même raisonnement a été adopté par la Cour de cassation, juge suprême de l'ordre juridictionnel judiciaire français. (Cass, 1<sup>ère</sup> civ., 19 décembre 1995, *Banque africaine de développement*, n° 93-20424).

3. Concernant le rôle de **juge d'appel** de la CAS dans votre pays (c'est-à-dire, lorsqu'elle ne joue pas le rôle de juridiction de première instance) :

a) Toutes les parties à la procédure de niveau d'instance inférieur sont-elles en droit de saisir la CAS contre tous types de décisions de la juridiction d'instance inférieure ?

**Oui.** Formalisant un principe général reconnu par le Conseil d'État depuis la décision *D'Aillières* (CE, 7 février 1947, *D'Aillières*, GAJA, 21<sup>ème</sup> édition, p. 55 sq.), l'article L. 821-1 CJA dispose : « les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et, de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférés au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation. »

Ce recours est ouvert à toutes les parties au litige sans distinction.

La réponse est identique s'agissant des appels formés devant les cours administratives d'appel.

b) Existe-t-il certains types de décisions des juridictions inférieures (par ex. décisions provisoires, certains domaines du droit, ...) qui ne peuvent pas être contestées devant la CAS ?

La possibilité de former un recours en cassation contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ne connaît pas d'exception.

La réponse est la même s'agissant des appels formés devant les cours administratives d'appel – hors des cas où les jugements rendus par les tribunaux administratifs ne peuvent être contestés que par un pourvoi en cassation ou un appel formé devant le Conseil d'Etat.

4. Dans la mesure où, de manière générale, les parties à la procédure devant la juridiction inférieure peuvent saisir la CAS (en tant que juge d'appel) :

a) ce droit est-il limité par un **filtre** prévu par la législation (quantitatif, par ex. en fonction de la valeur du litige, ou qualitatif, par ex. dans certains domaines du droit, en fonction d'une analyse préliminaire) ?

**Oui.** Les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat sont filtrés.

L'article L. 822-1 CJA dispose : « Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux ».

L'irrecevabilité peut par exemple résulter d'un dépassement du délai de pourvoi en cassation. L'absence de moyen sérieux peut être constatée notamment lorsque les moyens du pourvoi reposent sur une argumentation trop peu étayée, ou sont en contradiction avec une jurisprudence établie du Conseil d'État.

Le refus d'admission procède d'une décision juridictionnelle motivée. En application des dispositions de l'art. R. 822-5 CJA, elle peut prendre la forme d'une ordonnance du président de l'une des chambres de la section du contentieux à laquelle le dossier a été affecté. Mais la règle est que le refus d'admission soit prononcé après l'intervention d'un rapporteur public et l'inscription de l'affaire à une séance de jugement.

La décision juridictionnelle de refus d'admission n'est susceptible d'aucun recours, à l'exception du recours en rectification d'erreur matérielle et du recours en révision.

En revanche, il n'existe aucune procédure de filtrage des appels formés tant devant les cours administratives d'appel que devant le Conseil d'Etat.

b) Si une analyse préliminaire est réalisée, veuillez indiquer :

- Quelle juridiction décide (juridiction inférieure ou CAS) ?
- Si la juridiction inférieure admet une affaire à la CAS, cette décision lie-t-elle la CAS ?
- Si la CAS décide, existe-t-il une procédure spécifique d'admission devant la CAS ? Veuillez donner des précisions.
- Si la juridiction inférieure décide (et refuse), la CAS peut-elle malgré tout connaître de l'affaire ?
- Si la juridiction inférieure décide, décide-t-elle d'admettre un appel d'office ou uniquement sur demande ?

L'admission d'un pourvoi en cassation est décidée par le Conseil d'État. La juridiction administrative ayant pris la décision attaquée n'intervient pas dans cette procédure.

Au sein du Conseil d'État, la procédure relève de la compétence de la chambre de la section du contentieux à laquelle l'affaire a été affectée.

Les pourvois relèvent de deux catégories :

- ceux qui sont manifestement dépourvus de fondement font l'objet d'une ordonnance de non-admission signée par le président de chambre et notifiée au requérant ou à son mandataire
- ceux qui, en revanche, sont susceptibles de poser une question justifiant l'admission du pourvoi sont transmis à un juge-rapporteur de la chambre qui étudie l'affaire et rédige un rapport motivé concluant à une proposition d'admission ou de non-admission. Son rapport est transmis à un juge-réviseur (le président de chambre ou l'un de ses deux assesseurs) qui, selon les cas, décide l'admission du pourvoi et le met à l'instruction ou bien, estimant que l'admission du pourvoi doit être refusée, le transmet à un rapporteur public en vue de son inscription au rôle d'une séance de jugement.

Si la formation de jugement – généralement composée de trois juges – décide la non-admission du pourvoi, cette décision, qui prend la forme d'un arrêt sommairement motivé, met fin à la procédure. Si, en revanche, la formation de jugement décide l'admission du pourvoi, l'avocat aux conseils du requérant ou ce dernier, s'il est dispensé du ministère d'avocat, en est immédiatement informé. Pour assurer une instruction contradictoire, le pourvoi et ses annexes sont alors transmis au défendeur ainsi qu'aux autres personnes éventuellement concernées afin de leur permettre de présenter leurs observations.

c) Existe-t-il des règles spécifiques pour l'application de filtres dans certains domaines du droit (par ex. droit d'asile, ...) ?

Il n'existe pas de « filtre » spécifique selon les types de contentieux. Ce n'est pas la matière qui détermine l'admission ou non d'un recours, mais les moyens soulevés contre un jugement.

d) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quelles sont les exigences générales à respecter pour qu'une affaire puisse être soumise à la CAS ?

Un pourvoi, pour être examiné par le Conseil d'État, doit préciser l'identité du requérant, l'objet de sa demande, l'exposé des faits, ainsi que les moyens justifiant l'annulation de la décision de justice contestée.

On a par ailleurs indiqué en réponse à la question II. 1.a. *supra* que les pourvois en cassation devaient être présentés par un avocat aux conseils – à l'exception des pourvois dirigés contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale et contre les décisions des cours régionales des pensions. Le demandeur peut, s'il en fait la demande et s'il satisfait les conditions posées par les textes, obtenir une aide juridictionnelle qui permet la prise en charge par l'État des frais liés à l'instance et des honoraires d'avocats.

e) S'il existe plus de deux niveaux d'instance dans votre pays, est-il possible de faire appel de décisions de la juridiction de première instance directement devant la CAS ? En respectant quelles conditions ?

f) Des exigences spécifiques s'appliquent-elles dans certains domaines du droit ?

Comme indiqué en réponse à la question I. 1. a. l'ordre juridictionnel administratif français compte trois niveaux : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'Etat.

Le juge d'appel de droit commun des jugements rendus en première instance par les tribunaux administratifs est la cour administrative d'appel. Mais dans certains cas, il peut être

fait appel directement des jugements rendus par les tribunaux administratifs devant le Conseil d'Etat (on parle en anglais de *leap frog*) (voir *supra* I. 3). Ces affaires sont, dans la pratique peu nombreuses<sup>2</sup> : on en comptait 21 en 2017, 19 en 2016, 74 en 2015 et 288 en 2014 (année des élections municipales et cantonales)

Si la question doit être comprise comme concernant la possibilité d'introduire un recours en cassation contre un jugement d'un tribunal administratif, l'art. R. 811-1 CJA énumère les catégories de litiges sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort. Il s'agit :

- des litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, y compris le contentieux du droit au logement ;
- des litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ;
- des litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- des litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale ;
- des requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;
- des litiges relatifs au permis de conduire ;
- des litiges en matière de pensions ;
- sauf en matière de contrat de la commande publique, des actions indemnitaires ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur à 10 000 €.

g) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quel est le pourcentage d'affaires pour lesquelles l'admission est accordée ?

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus il n'existe pas de procédure d'admission des appels formés devant les cours administratives d'appel ou devant le Conseil d'Etat. On répondra à cette question en considérant uniquement la procédure d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat.

---

<sup>2</sup> On rappellera que la compétence d'appel du Conseil d'Etat est résiduelle : élections municipales et cantonales, appel en référé sur les ordonnances de référé-liberté rendus par les juges des référés des tribunaux administratifs

25 % des 6.765 pourvois en cassation examinés par le Conseil d'État en 2017 ont été admis. Plus précisément, par type de décisions attaquées (hors désistement, non lieu et irrecevabilités), les taux d'admission en 2017 s'établissent comme suit :

- Décisions des cours administratives d'appel : 29,9 %
- Décision des tribunaux administratifs statuant en référé : 28,7 %
- Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référé : 33 %
- Décisions de juridictions administratives spécialisées [il s'agit essentiellement des décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile] : 5,3 %.

5. Si la législation ne prévoit aucun filtre (Q. II.4.), votre CAS a-t-elle établi une jurisprudence sur la recevabilité (l'irrecevabilité) des appels ou d'objections spécifiques (voir également Q. II.2.b)) ayant l'effet d'un filtre dans les faits, par ex. en les rejetant au motif qu'ils sont abusifs ou en écartant les affaires mineures ?

Sans objet.

6. Compte tenu du rôle de juge d'appel joué par votre CAS (Q. I. 3.), quel est le lien entre ce rôle et les restrictions de l'accès à la CAS évoquées à la Q. II.4.), le cas échéant ?

Juge suprême de l'ordre juridictionnel administratif, le Conseil d'Etat a notamment pour vocation de fixer les grandes lignes de la jurisprudence administrative. L'engorgement de son prétoire par des pourvois trop nombreux risqueraient de le détourner de cet objectif. Aussi, les procédures de filtrage ont-elles pour vocation, sans méconnaître les droits à un procès équitable, d'éviter au Conseil d'Etat de traiter des pourvois dépourvus de moyens sérieux.

7. a) La constitution de votre pays prévoit-elle une instance d'appel ?

**NON.** L'organisation de l'ordre juridictionnel administratif est fixé par la loi qui prévoit – ainsi qu'il a été répondu à la question I. 1. a. – l'existence de tribunaux administratifs, de cours administratives d'appel et d'un Conseil d'Etat.

b) Si tel est le cas, la constitution de votre pays prévoit-elle un examen complet de la décision rendue en première instance ou l'accès à une procédure d'admission d'appel en seconde instance ?

Sans objet.



8. Une éventuelle réforme de l'accès à la CAS (par ex. introduction de filtres, restriction du filtre, assouplissement du filtre) fait-elle l'objet d'un débat dans les milieux politiques ou universitaires ?

Le filtrage des pourvois en cassation a été introduit en 1987 avec la création des cours administratives d'appel en France et le transfert à celle-ci de la compétence d'appel de droit commun. Ce filtrage n'a pas donné lieu à des débats très nourris au Parlement lors de l'adoption des dispositions législatives nécessaires et n'a jamais constitué un thème de débat politique depuis lors. En dépit de la similitude des enjeux et des mécanismes à l'œuvre, les débats soulevés par les réformes concernant la juridiction judiciaire, notamment depuis le début des années 2000, sont restés largement cantonnés à cet ordre de juridiction.

**Le débat doctrinal n'est pas non plus très abondant.** On dénombre peu d'articles universitaires sur la question, un certain nombre de contributions étant le fait d'avocats aux Conseils ou de membres du Conseil d'Etat eux-mêmes. Le modèle « démocratique » de l'admission, dans lequel le Conseil d'Etat (comme la Cour de cassation jusqu'à ce jour pour l'ordre judiciaire) contrôle l'ensemble des décisions qui lui sont déférées en s'interdisant de choisir les pourvois en fonction de leur intérêt jurisprudentiel (modèle dit « aristocratique ») explique sans doute cet état de fait. Si des évolutions de l'admission ont pu être évoquées, c'est donc principalement sur ses modalités concrètes (v. p.ex. D. Garreau, « Du bon usage de la procédure d'admission des pourvois en cassation », Recueil Dalloz, 2012, p.1137 s). On peut néanmoins relever que les dernières modifications des textes n'ont pas suscité de débats particuliers, y compris lorsqu'il s'est agi d'étendre les possibilités de filtrage sans décision collégiale ni audience (décisions de non-admission par ordonnance, élargies en dernier lieu par un décret du 2 novembre 2016).

**La question du filtrage des appels formés devant les cours administratives d'appel a été évoquée** (filtrage qui aurait pu être décidé soit par les cours d'appel soit par les tribunaux administratifs) mais elle n'a pas prospéré ; car un tel filtrage n'est pas adapté à la conception de l'accès au juge d'appel

**En revanche, les débats sont vifs à l'heure actuelle autour de l'introduction d'un filtrage renforcé devant la Cour de cassation.** Suite à une réflexion interne qui s'est déroulée sur plus de trois ans, entre septembre 2014 et mars 2018, au sein de la Cour de cassation et en lien avec l'Université, cette institution a transmis à la garde des Sceaux une proposition tendant à créer une procédure de filtrage des pourvois – limité au seul contentieux civil,

fondé sur une « demande d'autorisation qui serait appréciée à la lumière de critères alternatifs fondés sur l'intérêt que présente une affaire pour le développement du droit, l'unification de la jurisprudence, ou bien encore la préservation d'un droit fondamental auquel il serait gravement porté atteinte ». Cette réflexion s'est largement inspirée des réformes similaires mises en œuvre par les juridictions suprêmes des autres pays européens. Cette initiative a été critiquée par certains universitaires qui considèrent l'instauration de filtre comme une restriction à l'accès au juge (Olivia Dufour, « Cour de cassation : l'irrésistible tentation du filtrage », *Lex-tenso*, n° 10, 7 mars 2017)

### III. Mise en œuvre/aspects procéduraux

1. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance : quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- autre ?

On distingue deux types de pouvoirs que le juge administratifs peut exercer – même si cette distinction historique établie à la fin du XIXème siècle tend à disparaître :

- en tant que juge de l'excès de pouvoir, il peut annuler l'acte administratif qui lui est déféré
- en tant que juge de plein contentieux, il peut réformer un acte administratif voire lui en substituer un nouveau (ainsi en contentieux électoral, le juge administratif peut-il dans certains cas déclarer vainqueur le candidat initialement vaincu). Il peut également condamner l'administration à indemniser un justiciable du préjudice qu'elle lui a causé

2. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juge d'appel :

Nous répondrons à la question de son rôle en tant que juge de cassation.

a) Quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de la décision de la juridiction inférieure et renvoi de l'affaire à la juridiction inférieure ?
- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- émission d'un avis juridique/d'une interprétation du droit faisant autorité sans lien avec une affaire en particulier ?
- autre ?

Statuant en cassation, le Conseil d'Etat examine la régularité du jugement au fond qui lui est déféré. Il peut soit rejeter le pourvoi dont il est saisi soit faire droit, en tout ou partie à ses conclusions, en prononçant une annulation, totale ou partielle, de l'arrêt attaqué.

Dans cette hypothèse, deux sous-hypothèses doivent être distinguées ;

1. La décision prononçant la cassation peut par elle-même **clôre définitivement le litige**. Le renvoi de l'affaire devant les juges du fond serait alors sans objet. La cassation a lieu dans un tel cas sans renvoi et donne entièrement et définitivement satisfaction à l'auteur du pourvoi.

2. L'annulation de l'arrêt attaqué ne clôt pas le litige. Dans ce cas, le Conseil d'Etat peut soit renvoyer l'affaire devant une juridiction du fond, soit, en se transformant en quelque sorte en juge du fond, trancher lui-même l'affaire au fond. Cette seconde possibilité est souvent préférée dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice afin de raccourcir les délais de jugement.

b) Dans quelle mesure votre CAS peut-elle ou doit-elle se baser sur les faits tels qu'ils ont été analysés et déterminés par la juridiction inférieure ?

Le juge de cassation est tenu par l'appréciation des faits opérés par les juges du fond. Il peut toutefois censurer la **dénaturation des faits** dont le jugement de fond serait entaché.

Dans la pratique, un tel terrain d'annulation – qui constitue pour les juges du fond un camouflet – est rarement retenu.

3. a) Lorsque votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance, applique-t-elle les mêmes règles de procédure que les juridictions de première instance de droit commun ?

**Oui.** Lorsqu'il est juge de première instance (voir réponses I 1. b. c. et d.) ou lorsqu'il le redevient après cassation (voir réponse III. 2. a.), le Conseil d'État applique les mêmes règles de procédure que les juridictions de première instance.

b) Si tel n'est pas le cas, quelles sont les différences ?

Sans objet.

4. Dans la mesure où il existe une procédure spécifique d'admission des appels devant la CAS, existe-t-il, pour ces procédures d'admission, des règles de procédure différentes de celles des procédures des appels admis ?

La procédure d'admission constitue un préalable obligatoire pour tous les pourvois en cassation présentés au Conseil d'État. Elle présente certaines spécificités.

- Elle a lieu **sans instruction contradictoire**. La phase d'admission ne donne lieu qu'à l'examen du seul pourvoi, sans qu'il soit procédé à ce stade à une instruction contradictoire. Le pourvoi en cassation n'est par conséquent pas communiqué à de potentiels défendeurs afin de leur permettre de produire des observations. Et si des observations sont spontanément produites par des défendeurs éventuels, le Conseil d'État n'en tient pas compte à ce stade de la procédure.

- Elle **ne nécessite pas l'information des parties**. En vertu des dispositions expresses de l'article R. 822-6 CJA, le mécanisme conduisant à informer les parties de ce que le Conseil d'État est susceptible de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public qu'il envisage de relever d'office, n'est pas applicable au cours de la phase d'admission. Le Conseil d'État peut ainsi, sans en aviser au préalable le requérant, refuser l'admission de son pourvoi au vu d'un moyen d'ordre public examiné d'office. Dans la plupart des cas, les considérations d'ordre public prises en considération à ce stade par le Conseil d'État sont tirées de l'irrecevabilité du pourvoi.

- Le **refus d'admission n'est que très succinctement justifié**.

5. Des audiences (obligatoires, facultatives) sont-elles organisées dans les procédures d'admission et les procédures d'appels admis ?

Comme indiqué en réponse à la question II 4. b., le refus d'admission fait l'objet d'une décision juridictionnelle. Selon les cas cette décision juridictionnelle peut prendre la forme d'une ordonnance du président de chambre (art. R. 822-5 CJA) signée sans audience pu-

blique, soit celle d'une décision d'une formation de jugement rendue après conclusions du rapporteur public et audience publique.

## 6. Les décisions de la CAS ont-elles une incidence sur des affaires autres que l'affaire jugée ?

Nous avons deux façons de comprendre la question et suggérons deux façons d'y répondre. La première consiste à regarder le terme « incidence » comme signifiant « autorité de chose jugée. S'agissant des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat refusant l'admission d'un pourvoi en cassation, elles sont revêtues de l'autorité relative de chose jugée. En revanche, les autres décisions rendues par le Conseil d'Etat, notamment celles prononçant l'annulation d'un acte administratif, sont revêtues de l'autorité absolue de chose jugée : elle s'impose non seulement aux parties à l'instance mais aux tiers.

On peut considérer la question autrement : les décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat font-elles jurisprudence ? La réponse est négative s'agissant des décisions de refus d'admission. Elle est moins tranchée s'agissant des autres décisions – qui, le plus souvent, se borne à appliquer une jurisprudence établie. L'apport jurisprudentiel d'une décision – qui dépend mais pas exclusivement de la solennité de la formation de jugement qui l'aura rendue – peut être évaluée par son « classement » : une décision A (publiée au Lebon) a plus de force jurisprudentielle qu'une décision B (mentionnée aux Tables) voir qu'une décision C ou D.

### a) Les juridictions d'instance inférieure sont-elles légalement tenues de suivre les décisions de la CAS dans d'autres affaires (similaires) ?

Aucune obligation constitutionnelle ou légale n'oblige les tribunaux subordonnés à respecter la jurisprudence du Conseil d'État. Pour autant, le respect de la jurisprudence du Conseil d'État, qui constitue une garantie de cohérence et de prévisibilité du droit, est un principe solidement établi qui ne connaît guère d'exception.

### b) Si tel est le cas, dans quelles conditions peuvent-elles déroger à une décision de la CAS ?

Sans objet

### c) La CAS est-elle légalement tenue de suivre ses propres décisions antérieures ?

### d) Si tel est le cas, dans quelles conditions peut-elle déroger à ses décisions antérieures ?

Ce que le Conseil d'État a fait, le Conseil d'État peut le défaire. Mais, par souci de cohérence et de lisibilité, le Conseil d'État ne procède que rarement à des revirements de juris-

prudence et ne le fait qu'en veillant à ce qu'ils ne violent pas le principe de sécurité juridique. La prise en cause de ce principe de sécurité juridique l'a ainsi conduit à moduler dans le temps les effets de ses décisions (CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, p. 197, GAJA, 23<sup>ème</sup> édition, p. 794 sq.)

Dans la pratique, une règle non écrite veut qu'une jurisprudence du Conseil d'État ne puisse pas être renversée avant dix ans et que ce revirement soit effectué uniquement par une formation de jugement plus solennelle que celle ayant arrêté la position remise en cause.

#### 7. Les juges de votre CAS sont-ils liés par les décisions d'autres divisions de votre CAS ?

Le Conseil d'Etat est régi par le principe d'unicité. Les décisions rendues par ses formations de jugement, quelles que soient leur composition et leur solennité, l'engagent dans son ensemble.

Aussi, les juges sont-ils sinon « liés » du moins « engagés » par les décisions antérieures de leur collègue dans le sens qu'ils doivent se conformer à la ligne jurisprudentielle qu'elles ont fixées – sauf à décider dans les conditions indiquées en réponse à la question précédente d'un « revirement de jurisprudence »