



## Première partie

### BILAN D'ACTIVITE

*La justice administrative : une institution en mouvement*

***Une activité contentieuse très soutenue ; une activité consultative en recul pour la première fois depuis 5 ans***

- + Une justice placée au cœur de la relation citoyens - pouvoirs publics**
- + Tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'État : les trois degrés de la justice administrative**
- + Un contentieux administratif en forte croissance depuis 10 ans**



## Rapport public 2008 du Conseil d'État

### **Bilan d'activité**

#### ***Une activité contentieuse très soutenue, une activité consultative en recul pour la première fois depuis 5 ans***

*L'activité contentieuse reste fortement soutenue dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, alors qu'elle est en baisse au Conseil d'État. L'activité consultative, quant à elle, recule pour la première fois depuis cinq ans, au cours d'une année 2007 marquée par les échéances électorales.*

*La section du contentieux du Conseil d'État a maintenu un haut niveau d'activité*

En 2007, **le nombre d'affaires jugées atteint près de 10 000 dossiers** en données nettes (c'est-à-dire, ne tenant pas compte des affaires enregistrées en série), en retrait par rapport à 2006. **Le délai moyen de jugement des affaires se maintient d'une année sur l'autre aux alentours de 11 mois en moyenne**, en données nettes. **Le stock des affaires** restant à juger continue à se rajeunir : sur un total de 8 200 affaires, plus de 7 500 ont été enregistrées depuis moins de deux ans et plus de la moitié ont moins d'un an.

Ces tendances favorables, marquées par une situation équilibrée entre les flux d'entrées et de sorties des dossiers mais également par l'examen d'affaires complexes et intéressantes qui se sont traduites par des arrêts importants, demeurent néanmoins fragiles.

En effet, l'activité de la section du contentieux risque d'être fortement marquée, en 2008, par l'apparition d'un contentieux conjoncturel (celui des élections municipales) et par l'augmentation mécanique du nombre de recours en appel et en cassation dû à l'augmentation de l'activité des juridictions de premier ressort et d'appel.

*Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont enregistré en 2007 de bons résultats d'activité au regard des objectifs assignés par le législateur, mais restent très fortement sollicités. Pour autant, leurs délais de jugement doivent encore être réduits, surtout dans les tribunaux administratifs.*

La justice administrative a su tirer profit de l'ouverture de deux juridictions nouvelles, la cour de Versailles en 2004 et le tribunal de Nîmes en 2006. Parallèlement, la charge de travail des magistrats administratifs a été particulièrement soutenue, puisque le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel s'est accru de 50% entre 2002 et 2007.

La capacité de la juridiction administrative à traiter le nombre croissant de requêtes qui lui est adressé (+9% en moyenne par an depuis 2002) et aussi dû pour plus de la moitié à l'augmentation du nombre d'affaires traitées par magistrat et agent de greffe.

***Pour la première fois depuis 2002, les tribunaux administratifs ont jugé plus d'affaires (175 000) qu'ils n'en ont enregistré (170 000).***

Le délai prévisible moyen de jugement a ainsi de nouveau été réduit : il s'établit désormais à 1 an, 2 mois et 5 jours contre 1 an, 3 mois et 14 jours en 2006.

***La situation des cours administratives d'appel s'est en revanche légèrement dégradée en 2007***, du fait d'une augmentation très forte du nombre d'affaires nouvelles (26 500 dossiers enregistrés, en progression de 26 % par rapport à 2006). Pour la première fois depuis 5 ans, le nombre d'affaires jugées est inférieur au nombre d'affaires enregistrées. Même s'il reste satisfaisant au regard des délais fixés par les contrats d'objectifs des cours, le délai de jugement des affaires a donc légèrement augmenté cette année pour s'établir à 1 an, 1 mois et 3 jours, contre 1 an et 18 jours en 2006.

L'année 2008 devrait être marquée pour les juridictions administratives de premier ressort et d'appel par l'augmentation prévisible des recours, qui ne manquera pas d'être alimentée par le contentieux électoral et par celui du droit opposable au logement.

#### ***L'activité contentieuse en synthèse***

En données nettes, c'est-à-dire ne tenant pas compte des affaires enregistrées en série, **le nombre de dossier contentieux** enregistrés en 2007 par le Conseil d'État a baissé de 6,27% par rapport à 2006, mais il continue sa progression devant les tribunaux administratifs (+ 2 % à 170 000 dossiers) et devant les cours administratives d'appel (+ 26 % à 26 500 dossiers).

**Le niveau élevé des affaires jugées par le Conseil d'État** (9 627 dossiers) et par les tribunaux administratifs (175 000 dossiers en progression de 6.5 %) permet de contenir l'évolution du stock d'affaires en instance. Les cours administratives d'appel ont jugé légèrement moins d'affaires (25 700) qu'elles n'en ont enregistré.

En 2007, **les délais prévisibles moyens de jugement** s'établissent en données nettes à 11 mois au Conseil d'État, 1 an, 2 mois et 5 jours dans les tribunaux administratifs (contre 1 an, 3 mois et 14 jours en 2006) et à 1 an, 1 mois et 3 jours dans les cours administratives d'appel (contre 1 an et 18 jours en 2006).

#### ***L'activité consultative en recul***

Pour la première fois depuis 5 ans, le Conseil d'État a enregistré un fléchissement de son activité consultative (1 267 textes examinés contre 1 411 en 2006) du fait notamment du contexte électoral de 2007 qui a entraîné une baisse conjoncturelle de l'activité législative.

L'Assemblée générale du Conseil d'État a pour sa part examiné 40 projets de loi et d'ordonnance, contre 75 en 2006 et 123 en 2005, en raison des nouvelles procédures mises en place pour alléger le nombre de textes soumis à son examen.

L'examen des projets de texte conduit toujours à des constatations récurrentes : dans

de nombreux cas, le Conseil d'État déplore la brièveté des délais pour statuer sur des textes longs et complexes, au détriment des impératifs d'intelligibilité du droit et de sécurité juridique.

### ***Le rayonnement du Conseil d'Etat***

En 2007, le Conseil d'Etat a présenté trois études au Premier ministre, relatives à la transposition des normes communautaires dans le droit national (publiée en juillet 2007 à la Documentation française), à l'implantation des organisations internationales sur le territoire français (à paraître en septembre 2007 à la Documentation française) et au droit de préemption (publié en mai 2008).

Un cycle de rencontres sur des sujets de droit public économique a été initié sous le nom d'«Entretiens du Palais Royal», et a été l'occasion d'organiser des colloques sur l'abus de droit en matière fiscale, les aides d'État et le contrôle des concentrations économiques. Un colloque relatif au droit de préemption et la relance des politiques d'aménagement et d'habitat a également été organisé.

Les activités de la coopération internationale se sont poursuivies à un rythme soutenu. Parmi les nombreuses actions de coopération engagées avec de hautes juridictions étrangères, on relèvera l'accueil au Conseil d'Etat d'une délégation de la Cour suprême des Etats-Unis.



## Rapport public 2008 du Conseil d'Etat Bilan d'activité Une justice placée au cœur de la relation citoyens - pouvoirs publics

*Les juridictions administratives jugent des litiges entre particuliers et administration. Ce n'est pas une activité banale. Cette fonction place en effet le juge administratif au cœur de la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens et donc d'un élément essentiel du pacte social. Explications.*

L'organisation de la justice en France se caractérise depuis la Révolution française par une dualité qui tient à l'existence d'un ordre juridictionnel administratif autonome par rapport à l'ordre judiciaire, les deux ordres formant deux ensembles, distincts et hiérarchisés, de juridictions.

La mission de la justice administrative est cruciale à une époque où les droits de la personne sont fortement reconnus et protégés et où la puissance publique est en charge d'intérêts généraux multiples qui lui sont confiés par la loi et qui, selon le cas, sont invoqués par les justiciables ou leur sont opposés.

C'est la raison pour laquelle les principes constitutionnels français consacrent l'existence, les compétences et l'indépendance de la justice administrative. En application de ces principes, seul le juge administratif peut, sous réserve d'aménagements limités de compétence dictés par l'intérêt d'une bonne administration de la justice, annuler ou réformer des décisions prises par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

***Le choix de confier à un ordre juridictionnel spécifique le contrôle des activités de la puissance publique est majoritaire en Europe :*** sur les 27 membres de l'Union européenne, 15 ont instauré une justice administrative entièrement distincte de la justice civile, commerciale et pénale et la plupart des autres Etats ont, dans un ordre juridictionnel unique, créé des tribunaux spécialisés dans les affaires administratives et/ou une chambre administrative au sein de leur Cour suprême.



## Rapport public 2008 du Conseil d'Etat Bilan d'activité Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel, Conseil d'Etat : les trois degrés de la justice administrative

*La justice administrative comporte trois degrés : les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, l'échelon suprême de la juridiction administrative, à l'instar de la Cour de Cassation pour l'ordre judiciaire. Présentation des trois ressorts de la justice administrative.*

**Les tribunaux administratifs sont les juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif.** Au nombre de 40, dont 31 en métropole et 9 en outre-mer, ils sont divisés en chambres, composées généralement de trois membres, d'un président et d'un commissaire du gouvernement. Leur compétence est territoriale : le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision attaquée a son siège. Les tribunaux administratifs jugent environ 170 000 affaires par an. Le nombre des saisines augmente de près de 9% par an depuis 2002. Les délais de jugement des tribunaux administratifs longtemps supérieurs à 3 ans (hors les décisions rendues selon une procédure d'urgence) sont revenus à 1 an, 3 mois et 9 jours en 2007.

**Les huit cours administratives d'appel sont juges d'appel des jugements rendus par les tribunaux administratifs** (environ 16% des jugements sont frappés d'appel), excepté pour les quelques litiges dont l'appel continue de relever du Conseil d'Etat. Présidées par un conseiller d'Etat, elles sont au nombre de 8 (Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles) et également divisées en chambres. Comme les jugements des tribunaux administratifs, les arrêts des Cours sont rendus après les conclusions d'un commissaire du gouvernement. Les cours d'appel jugent environ 26 000 affaires par an, et les délais de jugement qui étaient supérieurs à 3 ans en 2000 sont revenus à 1 an, 2 mois et 15 jours fin 2007.

Les membres des tribunaux et des cours administratives d'appel –1000 magistrats environ– appartiennent à un même corps, recruté notamment par l'Ecole nationale d'administration. La loi du 6 janvier 1986 leur garantit l'inamovibilité et assure leur indépendance.

**Si le Conseil d'Etat est essentiellement juge de cassation, il est aussi juge de premier ressort et d'appel**

**Le Conseil d'Etat, juge de premier ressort (23% des affaires jugées).** Sa compétence directe porte sur des litiges d'une importance particulière (décrets, actes réglementaires des ministres, décisions des organismes collégiaux à compétence nationale, mesures individuelles intéressant les fonctionnaires nommés par décret du Président de la République) ou dont le champ d'application géographique dépasse le ressort d'un tribunal administratif. En outre, le Conseil d'Etat connaît directement du contentieux des élections aux conseils régionaux et au parlement européen.

**Le Conseil d'Etat juge d'appel (2% des affaires jugées).** La compétence d'appel du Conseil d'État a été progressivement transférée aux cours administratives d'appel, pour être en définitive limitée au contentieux des élections municipales et cantonales et aux recours en appréciation de légalité.

**Le Conseil d'Etat, juge de cassation (75% des affaires jugées).** Plus des trois-quarts des affaires portées devant le Conseil d'État sont des pourvois en cassation dirigés contre des arrêts de cours administratives d'appel ou des décisions rendues par des juridictions administratives spécialisées (*Commission des recours des réfugiés* – devenue en 2008 la *Cour nationale du droit d'asile* -, *Commission centrale d'aide sociale*, *Cour des comptes*, *Cour de discipline budgétaire et financière*, *Conseil supérieur de la magistrature* statuant en matière disciplinaire et sections disciplinaires des ordres professionnels). Les deux juridictions administratives spécialisées dont les décisions font le plus souvent l'objet de pourvoi en cassation au Conseil d'État sont la *Commission des recours des réfugiés* (394 pourvois en 2007) et la *Commission centrale d'aide sociale* (135 en 2007). Mais surtout le Conseil d'État est devenu en 1987, avec la création des Cours administratives d'appel, le juge de cassation des arrêts de ces cours. Cette extension de ses pouvoirs de juge de cassation est allée de pair avec une importante modification des règles du recours en cassation. D'une part, une procédure d'admission des pourvois en cassation permet d'écarter rapidement les recours qui ne sont pas recevables ou ne comportent pas d'arguments juridiques sérieux. D'autre part, le Conseil d'État peut après cassation évoquer le dossier et juger l'affaire au fond, « si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ». Le Conseil d'État a réalisé des efforts considérables pour réduire les délais moyens de jugement qui ont été ramenés à 11 mois en 2007 en données nettes (corrigées des séries et des ordonnances).

***Dans l'exercice de ses deux fonctions, consultative et contentieuse, le Conseil d'État veille à préserver l'intérêt général et l'efficacité de l'action administrative, tout en protégeant au mieux les droits des citoyens. En tant que juge administratif suprême, le Conseil d'État veille à assurer l'équilibre entre les prérogatives de puissance publique et les droits des citoyens. Il n'a pas cessé de renforcer la soumission de l'administration au droit et, par conséquent, la protection des citoyens.***



## Rapport public 2008 du Conseil d'Etat

### Bilan d'activité

### Un contentieux administratif en forte croissance depuis 10 ans

*Protéger les libertés et les droits fondamentaux des personnes, défendre l'intérêt général, veiller à la qualité de la gouvernance publique : la position du juge administratif au cœur de la vie publique explique la croissance et la diversité du contentieux administratif. Ces dernières années, le contentieux administratif croît chaque année de près de 10 % en France.*

Au cours des 40 dernières années, le contentieux administratif a augmenté structurellement de 6% en moyenne chaque année. Depuis 2002, cette croissance s'est encore fortement amplifiée, le nombre de requêtes portées devant le juge administratif ayant crû de 9% en moyenne chaque année.

En dix ans, l'augmentation du contentieux a ainsi été de 67 % devant les tribunaux administratifs et de 113% devant les cours administratives d'appel. En 2007, la justice administrative, tous niveaux confondus, a été saisie de 206 150 requêtes et a rendu 210 600 jugements.

Les domaines traditionnels du contentieux administratif restent très dynamiques, comme les impôts, les contrats administratifs, la fonction publique, les libertés publiques, la police administrative (du fait notamment des politiques de maîtrise des flux migratoires).

*Mais la remise en cause des modes d'action de l'Etat et le renouvellement des politiques publiques se sont traduits paradoxalement par des extensions du champ d'application du droit public et du domaine de compétence du juge administratif.*

Cette évolution se manifeste avec la montée en puissance du droit de l'environnement - et en particulier des polices spéciales qui le mettent en œuvre - et la responsabilité environnementale. Elle est aussi perceptible avec l'évolution du droit de l'aménagement et de l'urbanisme et se mesure également dans le domaine des collectivités territoriales (régions, départements, communes et collectivités d'outre-mer ou à statut particulier...), dont les compétences et le pouvoir de décision ne cessent d'augmenter. La régulation de l'audiovisuel et la protection des citoyens à l'égard des traitements nominatifs de données est aussi une source de croissance du contentieux administratif. Tout comme le droit social (santé publique, aide et action sociale) et le droit économique (commande publique, propriétés publiques ou privatisations, interventions économiques, régulation des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence, contrôle des concentrations économiques...).



Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives ont ainsi développé une jurisprudence de plus en plus protectrice des droits des citoyens, autant en ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes administratifs qu'en ce qui concerne la mise en jeu de la responsabilité de l'administration. Des efforts sont faits en permanence en matière de délais de jugement, qui ont été spectaculairement raccourcis ces dernières années. Enfin, des procédures d'urgence, bien rodées, permettent désormais à la juridiction administrative d'apporter des réponses en prise avec l'actualité.