

FICHE 10 - LE CONSEIL D'ETAT

C'est l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) qui a institué le Conseil d'État. Il a reçu une double mission : administrative (participer à la rédaction des textes les plus importants) et contentieuse (résoudre les litiges liés à l'administration).

I - L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT

A - LES MEMBRES DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État est présidé par le Premier ministre, suppléé par le garde des Sceaux. Cette présidence reste très théorique et celui qui est réellement à la tête du Conseil d'État est le vice-président du Conseil d'État.

Il est nommé par un décret du président de la République pris en Conseil des ministres, parmi les conseillers d'État ou les présidents de section.

Il dirige l'ensemble des membres du Conseil (\cong 200) c'est-à-dire les présidents de section, les présidents de sous-section, les conseillers d'État, les maîtres des requêtes, et les auditeurs.

a) Leur recrutement

Les membres du Conseil d'État sont recrutés, comme tous les membres des grands corps, par la voie du concours de sortie de l'École nationale d'administration (ENA). Les auditeurs ainsi recrutés deviennent, par avancement, maîtres des requêtes après environ trois ans de carrière, puis conseillers d'État environ douze ans plus tard. Le tour extérieur complète ce mode de recrutement.

b) Leur statut

Les membres du Conseil d'État n'ont pas le statut de magistrat. Cela peut surprendre, mais cela s'explique par l'histoire même du Conseil d'État. Comme le disait Michel Debré, les membres du Conseil sont des fonctionnaires administratifs qui exercent les fonctions de juge. C'est d'ailleurs ce que précise le décret du 30 juillet 1963. Si donc, l'indépendance de la juridiction est aujourd'hui constitutionnellement consacrée (*CC 80-119, 22 juillet 1980 validation d'actes administratifs*) la qualité de magistrat ne leur est pas formellement reconnue. Ils ne sont donc pas inamovibles, même si une véritable coutume administrative consacre leur indépendance.

B - LES FORMATIONS DU CONSEIL D'ETAT

a) Les formations administratives

Les formations administratives sont composées de quatre sections consultatives classiques - finances, intérieur, travaux publics et sociale - et d'une cinquième qui n'existe que depuis 2008, la section administrative. Une autre section administrative jouant un rôle particulier doit être mentionnée : la section du rapport et des études qui a été créée en 1985. Ces sections peuvent se réunir en assemblée générale. Chaque section est présidée par un président de section et comprend une vingtaine de membres, qu'il s'agisse de conseillers d'État, de conseillers d'État en service extraordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs.

L'assemblée générale est présidée par le vice-président - bien que, théoriquement, ce soit le Premier ministre ou le garde des Sceaux - mais cela ne se produit que de façon très exceptionnelle et pour une séance à caractère protocolaire. Elle examine les textes les plus importants après qu'ils ont été soumis à la section compétente. Il en va ainsi obligatoirement des projets de loi et d'ordonnance.

La section du rapport et des études a été créée en 1963, sous l'appellation de "commission du rapport", elle n'a été érigée en section que par le décret du 24 janvier 1985. Elle est dirigée par un président. Elle comprend un rapporteur général. Elle est formée par des membres qui lui sont affectés exclusivement, mais aussi par des membres faisant partie d'autres sections. Des personnalités extérieures sont souvent associées à ses travaux. Comme son nom l'indique, elle rédige chaque année le rapport qui résume les activités contentieuses et administratives du Conseil d'Etat au cours de l'année écoulée. Il porte à la connaissance des pouvoirs publics les difficultés rencontrées par les justiciables dans l'exécution des décisions des juridictions administratives. Enfin, il étudie un problème de fond en vue de proposer des réformes. En dehors du rapport, un certain nombre d'études de fond sont menées par la section. Mais la section du rapport facilite également l'exécution des décisions juridictionnelles.

b) La section du contentieux

Plusieurs formations doivent être distinguées : les formations de base et les formations plus exceptionnelles.

1° Les formations de base

- Les sous-sections

Elles sont au nombre de dix. Elles comprennent chacune une douzaine de membres : un président, deux assesseurs, deux rapporteurs publics (nouvelle dénomination des commissaires du gouvernement depuis le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions) et des rapporteurs. Ces sous-sections sont chargées de l'instruction et des jugements. Certaines sont spécialisées dans les matières fiscales (les 8^e et 9^e), les autres non.

- Les sous-sections réunies

Elles sont composées de la manière suivante :

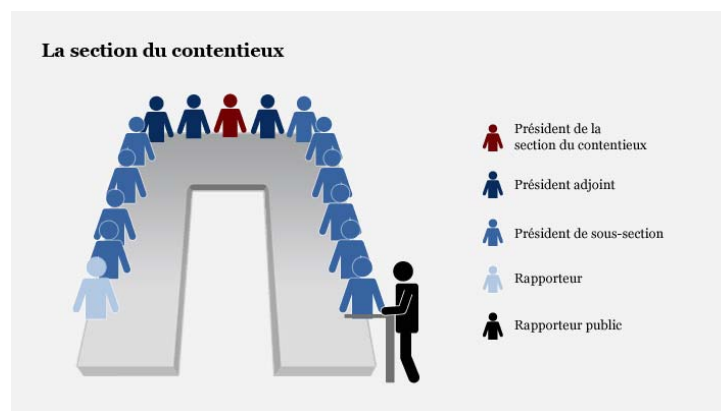
- du président de la section du contentieux ou de l'un des trois présidents adjoints ;

- du président, de deux assesseurs ainsi que du rapporteur de la sous-section qui a instruit l'affaire, du président et de deux assesseurs de l'autre sous-section ;
- d'un conseiller d'Etat, membre de l'une des cinq sections administratives ou de la section de rapport et des études
- du rapporteur public.

2° Les formations exceptionnelles

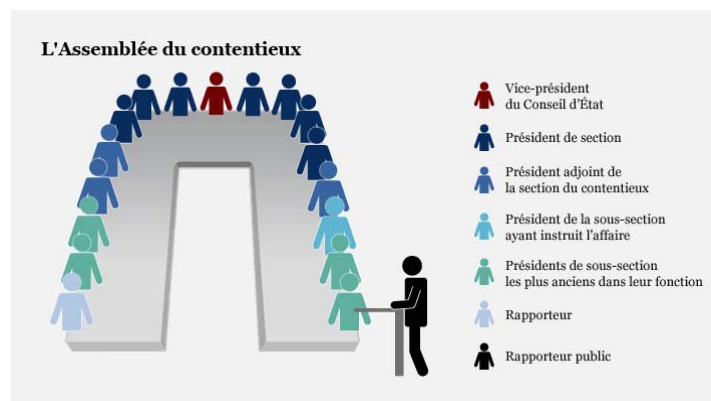
- La section du contentieux

Les dix-sept membres de la section du contentieux sont des conseillers d'Etat à l'exception du rapporteur. La formation de jugement de la section du contentieux est composée du président de la section du contentieux, des trois présidents adjoints, des dix présidents de sous-section, du rapporteur de l'affaire, de deux conseillers d'Etat représentant les autres sections du Conseil d'Etat, et du rapporteur public.



- L'assemblée du contentieux

L'assemblée du contentieux est composée du vice-président du Conseil d'Etat, des présidents des sept sections du Conseil d'Etat (finances, intérieur, travaux publics, sociale, administration, rapport et études, contentieux), des trois présidents adjoints de la section du contentieux, du président de la sous-section qui a instruit l'affaire, du rapporteur et du rapporteur public. Par ailleurs, certaines décisions peuvent être rendues par ordonnances du président de la section ou des présidents de sous-section (requêtes irrecevables, désistement...)



II - LES COMPETENCES DU CONSEIL D'ETAT

A - LES COMPETENCES CONTENTIEUSES

Le Conseil d'Etat est en principe juge de cassation, mais il exerce quelques autres compétences d'attribution.

a) Les compétences de principe : le Conseil d'Etat, juge de cassation

Depuis la réforme du contentieux de 31 décembre 1987, le Conseil d'Etat est principalement le juge de cassation des arrêts rendus par les cours administratives d'appel. Jusque-là, il n'était qu'exceptionnellement juge de cassation. Il l'était des décisions des juridictions administratives spéciales et, bien sûr, il le reste. Ainsi, le Conseil d'Etat est-il le juge de cassation de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

A l'instar de la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat peut donc assurer, en tant que juge suprême des juridictions administratives, l'unité de la jurisprudence sur le plan national.

Saisi d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat se prononce sur le droit et non pas sur les faits. S'il casse l'arrêt de la cour d'appel, il renvoie devant une autre cour d'appel. Si l'arrêt émane d'une cour spéciale, il renvoie à cette cour qui statuera dans une autre formation. La juridiction de renvoi doit s'incliner d'emblée devant les décisions du Conseil d'Etat.

Toutefois, la loi du 31 décembre 1987 prévoit, dans son article 11, que « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* » le Conseil d'Etat peut casser et statuer lui-même au fond. Le Conseil d'Etat peut donc, par ce biais, se substituer aux cours administratives d'appel.

En tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat est le juge suprême de l'ordre administratif ; il lui revient en conséquence d'intervenir pour unifier la jurisprudence. Deux procédures particulières doivent, à cet égard, être évoquées.

b) Les compétences d'attribution

1° Le Conseil d'Etat, juge d'appel

Avant la réforme de 1987, le Conseil d'Etat était essentiellement un juge d'appel. Aujourd'hui, il ne l'est que de manière tout à fait exceptionnelle. En effet, dans quelques rares cas, le Conseil pourra examiner les appels formés contre les jugements des tribunaux.

Il s'agit entre autres du contentieux des élections municipales et cantonales, et du contentieux de l'appréciation de légalité des actes administratifs sur renvoi d'une juridiction civile.

2° Le Conseil d'Etat, juge en premier et dernier ressort

Le Conseil continue, dans certains cas, à exercer sa juridiction en premier et dernier ressort, seule la localisation du litige ou encore son importance justifie cette intervention.

- Compétence à raison de la localisation du litige

Plusieurs cas peuvent être cités :

- les décisions prises par des organismes collégiaux à compétence nationale (jury d'un concours national ou encore Conseil supérieur de l'audiovisuel) ;
- les actes réglementaires dont le champ d'application excède le ressort d'un seul TA ;
- le contentieux des élections régionales ou européennes ;
- les litiges nés de l'activité des administrations hors de France.

- Compétence à raison de l'objet du litige

Il s'agit :

- des décrets ;
- des actes réglementaires des ministres ;
- du contentieux relatif à la carrière des fonctionnaires nommés par décret du président de la République.

► Les décisions rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux sont souveraines et ne sont donc susceptibles d'aucun recours (sauf certaines voies de recours exceptionnelles comme le recours en révision ou le recours en rectification d'erreur matérielle).

B - LES COMPETENCES CONSULTATIVES

Le Conseil d'Etat joue un rôle de conseiller du gouvernement à travers ses sections administratives. Dans certaines hypothèses, sa consultation par le gouvernement est obligatoire ; dans d'autres, elle est soumise à la volonté de ce dernier.

a) La consultation obligatoire du Conseil d'État

1° Les projets de loi, les ordonnances et les décrets en Conseil d'Etat

En vertu de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'Etat est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement. En vertu de l'article 38 de la Constitution, il doit être saisi des projets d'ordonnance avant leur adoption par le Conseil des ministres. Enfin, les décrets en Conseil d'État ne peuvent être pris ou modifiés qu'après la saisine du Conseil d'État.

Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet soumis à ce dernier par le gouvernement.

2° Les projets d'actes communautaires

Depuis la révision de la Constitution du 25 juin 1992 (article 88-4), le Conseil d'État est saisi de tous les projets d'actes communautaires qui sont adressés au gouvernement français par la Commission européenne, afin d'indiquer si les dispositions envisagées relèvent - dans le cas de leur acceptation par des autorités françaises - du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution. Si tel est le cas, le projet d'acte est transmis au Parlement français pour avis.

b) La consultation facultative du Conseil d'État

Dans toutes les autres hypothèses, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire, mais le gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis. Par ailleurs, le gouvernement peut soumettre au Conseil d'État une question qui pose un problème juridique particulier afin qu'il l'éclaire. Ce fut par exemple le cas, en 1989, lorsque, pour la première fois, s'est posée la question de la compatibilité du port du foulard dit islamique avec le principe de laïcité de l'école publique.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution prévoit dans son dernier alinéa que : « *dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

La [loi du 15 juin 2009](#) modifiant le fonctionnement des assemblées parlementaires a notamment prévu que l'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'opposer à la demande d'avis et que, une fois l'avis émis, il en reçoit communication par l'intermédiaire du président.