

FICHE 11 - LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Pendant de nombreuses années, le Conseil d'Etat a été quasiment le seul juge administratif. Cette situation a changé en 1953 (décret du 30 septembre) avec la création des tribunaux administratifs, issus des anciens conseils de préfecture. Enfin en 1987 (loi du 31 décembre 1987) les cours administratives d'appel étaient créées.

I - LEURS STRUCTURES

Il existe quarante-deux tribunaux administratifs en France. Trente et un sont situés en métropole, (Amiens, Bastia, Besançon, Bordeaux, Caen, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Melun, Montpellier, Montreuil, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Orléans, Paris, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Versailles), onze en outre-mer (Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Mata-Utu, Nouméa, Papeete, Saint-Denis, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre).

Lors de leur création en 1987, il n'existait que cinq cours administratives d'appel. Aujourd'hui, elles sont au nombre de huit : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles.

Leur ressort territorial est celui de trois à quatre ressorts territoriaux de tribunaux administratifs. Toutefois, la cour administrative d'appel de Paris recouvre les ressorts des tribunaux administratifs de Paris, Versailles, Melun et Montreuil.

Les tribunaux administratifs de Nouméa et de Papeete relèvent de la cour administrative d'appel de Paris, tandis que ceux de l'outre-mer départementalisé de Saint-Pierre et de Mamoudzou relèvent de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

A - LA COMPOSITION DES STRUCTURES

En 1987, le corps des membres des tribunaux administratifs est élargi aux cours administratives d'appel, et c'est le même code, en date du 7 septembre 1989, qui régit l'ensemble des juridictions inférieures, sous réserve des spécificités propres aux cours à raison de leur compétence d'appel qui est de droit commun. Ce corps rassemble 580 magistrats des tribunaux administratifs et 130 des cours administratives d'appel.

a) Le statut des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

1° Les garanties du corps unique

Les membres de l'ordre administratif bénéficient d'un statut particulier. Ils relèvent du statut général de la fonction publique. Toutefois, la loi du 11 janvier 1984 précise qu'ils disposent de l'indépendance, la loi du 6 janvier 1986 ajoutera l'inamovibilité par la périphrase suivante : « *Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrat dans les juridictions administratives, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* ».

Enfin, le terme de magistrat est substitué à celui de conseiller. Cette évolution s'explique par la consécration de l'indépendance de la juridiction administrative par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 22-07-1980 (*CC 80-119, 22 juillet 1980 Validation d'actes administratifs*).

2° La gestion du corps unique

Le corps n'est plus rattaché depuis 1990 au ministère de l'Intérieur, mais au ministère de la Justice. C'est le secrétaire général du Conseil d'Etat qui le gère avec le concours du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel mis en place par la loi du 31 décembre 1987.

Sa composition assure son indépendance et sa représentativité : il est présidé par le vice-président du Conseil d'État et rassemble treize membres dont cinq représentants élus du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et trois personnalités qualifiées, nommées respectivement par le président de la République et par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le Conseil a un rôle consultatif général pour les questions concernant le corps (mesures individuelles intéressant la carrière, l'avancement, la discipline des magistrats).

b) La carrière des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

1° Recrutement

Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont recrutés parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration. Ils sont nommés et promus par décret du président de la République.

Comme dans quasiment tous les corps, le recrutement au tour extérieur a été prévu. Il intervient aussi bien pour pourvoir des postes de conseiller que de premier conseiller.

2° Avancement

L'avancement des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a lieu au choix et à l'ancienneté, après inscription au tableau d'avancement sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Les présidents sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel comptant huit ans de services effectifs.

B - L'ORGANISATION DES STRUCTURES

Les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont organisés et se prononcent conformément aux dispositions du code de la justice administrative. Ce dernier prévoit que leurs jugements et arrêts sont rendus par des formations collégiales composées en nombre impair, sous réserve de quelques exceptions.

a) Les tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs sont divisés en chambres de trois juges, les tribunaux comportent normalement de deux à dix chambres depuis le décret 2009-945 du 29 juillet 2009. Le tribunal administratif de Paris comprend dix-huit chambres subdivisées en sections. Les tribunaux administratifs d'outre-mer sont, quant à eux, composés d'une seule chambre. Les chambres comprennent trois membres, un président et deux conseillers. Toutefois, la loi du 8 février 1995 prévoit que certains litiges sont tranchés par un juge unique.

b) Les cours administratives d'appel

Elles sont composées de présidents de chambre, d'assesseurs, et de conseillers qui exercent les fonctions de rapporteurs et de commissaires du gouvernement. Ils sont assistés par des agents de greffe.

Les cours administratives d'appel sont composées par des chambres au nombre de trois à six. Les formations de jugement sont la chambre ou la cour :

1° La chambre siégeant en formation de jugement

Elle est composée de cinq membres : le président de chambre, deux magistrats de la chambre, un magistrat d'une autre chambre et le magistrat rapporteur. Mais, le décret du 29 mai 1997 prévoit qu'elle peut être réduite à trois membres pour statuer sur des appels dirigés contre des ordonnances ou contre des jugements rendus par un juge statuant seul.

2° La cour siégeant en formation plénière

Le président de la cour comme la formation de jugement peuvent, à tout moment, renvoyer le dossier à la cour siégeant en formation plénière. Elle est alors composée de sept membres : le président de la cour et les présidents de chambre ainsi qu'un magistrat de la cour et le magistrat rapporteur.

II - LEURS COMPETENCES

Comme le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs exercent, à côté de leurs compétences juridictionnelles, des compétences administratives.

A - LES COMPETENCES JURIDICTIONNELLES

Elles varient selon qu'il s'agit des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel.

a) La compétence des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs sont les juges administratifs de droit commun en premier ressort des litiges entre les particuliers et les administrations. Ainsi, les tribunaux administratifs sont compétents pour l'ensemble du contentieux des actes des collectivités locales. Ce sont eux qui interviennent notamment depuis la loi du 2 mars 1982 dans le cadre des déférés préfectoraux. Sur la forme, les recours qui lui sont adressés relèvent pour l'essentiel de deux catégories : les recours pour excès de pouvoir et les recours de pleine juridiction.

b) La compétence des cours administratives d'appel

Les cours administratives d'appel ont pour mission de juger en appel une grande partie des jugements des tribunaux administratifs de leur ressort.

- Elles sont ainsi compétentes pour :
 - les recours dits de "plein contentieux" (affaires fiscales, responsabilité des collectivités publiques, contentieux relatifs aux contrats),
 - les recours pour excès de pouvoir contre une décision non réglementaire.

- En revanche, elles ne sont pas compétentes :
 - pour les appels concernant les litiges relatifs aux élections cantonales et municipales,
 - aux arrêtés de reconduite à la frontière,
 - aux recours en appréciation de légalité.

B - LES COMPETENCES ADMINISTRATIVES

Les juridictions peuvent donner des avis. Elles peuvent également être amenées à aider les administrations.

a) Les avis

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets. Les questions relevant des attributions des préfets de région sont soumises à la cour administrative d'appel, celles qui relèvent des attributions des préfets de département sont soumises au tribunal administratif.

De plus, les tribunaux administratifs sont conduits à intervenir dans le cadre de la procédure des autorisations de plaider, prévue aux articles L. 2132-5 et suivants du code général des collectivités territoriales. Selon ces articles, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

b) Les aides

Le vice-président du Conseil d'Etat peut, à la demande d'un ministre et avec l'accord du chef de juridiction et de l'intéressé, désigner un magistrat d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel pour qu'il apporte son concours à une administration de l'Etat.

De même, le préfet peut faire la même demande au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel.

S'agissant des tribunaux administratifs, ils peuvent, selon la loi du 6 janvier 1986, exercer des missions de conciliation.

Enfin, les présidents des tribunaux administratifs sont amenés à désigner, dans certains cas, les commissaires enquêteurs pour les enquêtes publiques.