



PROCES-VERBAL

du concours organisé pour le recrutement complémentaire de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Session 2013

Références législatives et réglementaires :

- code de justice administrative, notamment son article L. 233-6 et ses articles R. 233-8 à R. 233-12* ;
- loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- arrêté du 23 janvier 2003 du vice-président du Conseil d'Etat fixant le programme des épreuves d'admissibilité du concours organisé pour le recrutement complémentaire de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 24 janvier 2003 ;
- arrêté du 31 mai 2012 de la garde des sceaux, ministre de la justice, autorisant au titre de l'année 2013 l'ouverture d'un concours pour le recrutement de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 3 juin 2012 ;
- avis de concours organisé pour le recrutement complémentaire de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, publié au Journal officiel de la République française le 3 juin 2012 ;
- Arrêté du 8 août 2012 du vice-président du Conseil d'Etat relatif à la composition du jury du concours de recrutement complémentaire de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel au titre de l'année 2013, publié au Journal officiel de la République française le 28 août 2012.

Fait à Paris, le *19 février 2013*

*Le conseiller d'Etat,
chef de la Mission permanente d'inspection
des juridictions administratives,
président du jury,*

André SCHILTE

* Références issues du code de justice administrative avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et du décret n° 2012-1088 du 28 septembre 2012.

I - POSTES A POURVOIR - OUVERTURE DU CONCOURS – CONSTITUTION DU JURY

I-1/ Ouverture du concours et détermination du nombre de postes à pourvoir

L'arrêté ministériel du 31 mai 2012, signé de la garde des sceaux, ministre de la justice, publié au Journal officiel le 3 juin 2012, a autorisé l'ouverture d'un concours pour le recrutement complémentaire de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel au titre de l'année 2013.

Le nombre de places offertes à ce concours a été fixé à 30.

L'organisation du concours et les modalités d'inscription ont fait l'objet d'un avis publié au Journal officiel du 3 juin 2013.

Cet avis a notamment précisé :

- les conditions requises pour concourir ;
- le nombre et la nature des épreuves ;
- le contenu du dossier de candidature ;
- le lieu de dépôt des dossiers de candidature et la date de clôture des inscriptions ;
- la date des épreuves écrites ;
- les modalités de convocation individuelle aux épreuves.

I-2/ Publicité

Une information sur l'organisation du concours et actualisée à chaque étape a été diffusée sur le site internet du Conseil d'Etat.

Un module d'inscription mis à la disposition du public, accessible à partir de la page du site Internet du Conseil d'Etat dédiée au concours, a permis aux candidats qui le souhaitent de se préinscrire en ligne. Un autre module a permis l'inscription du public pour assister à l'épreuve orale des candidats admissibles.

I-3/ Programme des épreuves

Le programme des épreuves écrites du concours (admissibilité) a été fixé par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat, publié au Journal officiel du 24 janvier 2003.

I-4/ Constitution du jury

La composition du jury du concours a été fixée par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat, publié au Journal officiel du 28 août 2012. Par ce même arrêté, des correcteurs adjoints ont été nommés afin d'assister le jury pour la correction des épreuves écrites.

II - RECEVABILITE DES CANDIDATURES

Le bureau des recrutements de la direction des ressources humaines du Conseil d'Etat a reçu 712 demandes de préinscription. 57 d'entre elles n'ont pas été validées par l'envoi des pièces justificatives, 7 ont été déclarées irrecevables. Ainsi, 648 candidats remplissaient les conditions pour être admis à concourir, telles que fixées par les articles L. 233-6 et R. 233-9* du code de justice administrative.

III - EPREUVES ECRITES

III-1/ Lieu des épreuves et organisation matérielle

Les épreuves écrites se sont déroulées à la Maison des Examens, à Arcueil (94), dans trois salles différentes. Les candidats handicapés ont été accueillis dans une salle aménagée à cet effet.

La première épreuve -étude d'un dossier de contentieux administratif, s'est déroulée le mardi 11 septembre 2012 à 13h00, et la seconde épreuve -composition portant sur le droit constitutionnel ou administratif, s'est tenue le mercredi 12 septembre 2012, à 13h00. Les candidats ont été invités à se présenter dans la salle d'examen une demi-heure avant le début de chaque épreuve.

* Références issues du code de justice administrative avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et du décret n°2012-1088 du 28 septembre 2012

III-2/ Envoi des convocations

Les convocations aux épreuves écrites ont été envoyées aux candidats au début du mois d'août 2012, par courriel ou courrier recommandé.

III-3/ Déroulement des épreuves

III-3.1/ Mardi 11 septembre 2012 : épreuve de dossier

403 candidats étaient présents à l'épreuve, ce qui porte le taux de candidats présents à 62% des candidats inscrits.

Les sujets ont été retirés des cartons scellés en présence de MM. SCHILTE et ETIENVRE, président et membre du jury.

L'épreuve s'est achevée à 17h00. Tous les candidats ont eu quatre heures pour composer. Cinq candidats reconnus travailleurs handicapés ont bénéficié par ailleurs d'un tiers-temps supplémentaire.

III-3.2/ Mercredi 12 septembre 2012 : épreuve de dissertation

393 candidats étaient présents à cette seconde épreuve, soit dix de moins que la veille.

L'épreuve s'est terminée à 17h00. Tous les candidats ont eu quatre heures pour composer, cinq candidats reconnus travailleurs handicapés ont bénéficié par ailleurs d'un tiers-temps supplémentaire.

III-3.3/ Anonymat et duplication des copies

A l'issue de chaque épreuve écrite, un numéro d'anonymat a été apposé par le bureau gestionnaire sur les copies de concours selon les modalités suivantes :

- copies de dossier : anonymat du n° 1001 à 1403 ;
- copies de dissertation : anonymat du n° 2001 à 2393.

Les parties hautes des copies, mentionnant l'identité des candidats, ont été détachées du corps du devoir.

IV – TRAVAUX DU JURY

IV-1/ Réunion d'entente avant correction

A l'issue des épreuves écrites, une réunion des membres du jury et des correcteurs adjoints a permis de définir en commun les critères de correction.

Lors de cette réunion, six lots de copies rendues anonymes ont été remis aux trois binômes de correcteurs constitués par épreuve, chaque binôme comprenant un membre du jury assisté d'un correcteur adjoint.

Les corrections se sont poursuivies jusqu'au jeudi 18 octobre 2012.

IV-2/ Réunion d'admissibilité

La réunion d'admissibilité s'est tenue le lundi 22 octobre 2012.

Pour chacune des deux épreuves, les membres du jury et les correcteurs adjoints ont procédé à l'harmonisation des notes entre binômes de correcteurs.

Les notes harmonisées par le jury ont été transmises au bureau gestionnaire. Le report des notes a été effectué sous couvert de l'anonymat des copies.

Au vu des résultats obtenus par les candidats, le jury a décidé de fixer le seuil minimal retenu pour l'admissibilité à 37,5 points, résultat obtenu par 60 candidats.

Le bureau gestionnaire a ensuite procédé à la levée de l'anonymat et le président du jury a paraphé la liste nominative des 60 candidats admissibles.

L'après-midi même, les résultats d'admissibilité ont été affichés au Conseil d'Etat et publiés sur le site internet du Conseil d'Etat.

IV-3/ Appréciation du président du jury relative aux copies du concours

IV-3.1/ Épreuve de dossier

Les candidats devaient, au vu du dossier qui leur était proposé, rédiger une note de conseiller-rapporteur exposant toutes les questions juridiques soulevées par l'affaire et la solution proposée pour chacune d'elles.

Le dossier 2012 avait pour cadre le contentieux traditionnel des occupations temporaires du domaine public.

Une société privée de radiotéléphonie, titulaire d'une autorisation d'urbanisme afin d'installer sur le toit d'un immeuble une antenne de téléphonie mobile, avait, en effet, sollicité des services de la mairie de la commune concernée, la délivrance d'un permis de stationnement en vue d'être autorisée à occuper la voie publique pour la mise en place d'un camion grue.

Le cadre juridique a été, à quelques exceptions près, correctement analysé par les candidats. Certaines pièces de la documentation jointe au dossier rappelaient le régime juridique des autorisations pouvant être délivrées en vue d'une telle occupation du domaine public.

L'exposé des faits et de la procédure ne posait pas de difficultés. Il convenait néanmoins de procéder à une lecture rapide des passages de la requête introductive d'instance relatifs aux autorisations d'occupations du domaine public hertzien détenues par la société de téléphonie, la législation et la réglementation applicables en la matière ainsi qu'à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme obtenue. Ces informations n'étaient pas indispensables à la solution du litige.

Pour l'essentiel, l'ordre de traitement des questions (compétence, recevabilité, fond) a été suivi.

S'agissant des questions préalables, la compétence de la juridiction administrative a été correctement explicitée par les candidats. Ceux-ci ont également, pour la majeure partie, au vu des articles du code de justice administrative joints, justifié la compétence matérielle et territoriale du tribunal administratif de Nantes saisi par la société.

Il convenait de se poser la question d'un éventuel non-lieu à statuer dans la mesure où les pièces du dossier révélaient qu'en raison du refus prétendument opposé, à sa demande de permis de stationnement, le 1er juillet 2009, la société avait déposé une nouvelle demande de permis de stationnement.

La recevabilité de la requête présentée par la société en vue de l'annulation de ce refus soulevait quand à elle des questions sur lesquelles il convenait de s'attarder.

Si la requête était recevable en la forme et n'était pas tardive, en revanche, il fallait s'interroger sur le caractère décisoire du courrier adressé par mail à la société le 1er juillet 2009 par l'adjoint au maire, l'intérêt à agir de la société et la qualité pour agir.

Sur le caractère décisoire de l'acte attaqué, une simple lecture du mail en cause permettait de répondre à la question posée. En indiquant que la mairie ne délivrerait pas une autorisation de voirie pour une installation le 7 juillet 2009, la commune avait sans ambiguïté rejeté la demande de la société. La suite du courrier révélait les motifs du refus ainsi opposé, à savoir la volonté de la commune d'organiser avant d'accorder une telle autorisation une réunion d'information avec les riverains de l'immeuble.

La moitié des candidats environ s'en sont tenus à cette analyse et ont pu poursuivre, sans trop de difficultés, l'examen du dossier.

Pour l'autre moitié, certains, relativement rares, proposant une solution d'irrecevabilité, ne sont malheureusement pas allés au-delà. Pourtant, le jury rappelle que lorsqu'une solution d'irrecevabilité prête à discussion, comme c'était le cas, dans le cadre du présent dossier, un rapporteur doit poursuivre en tout état de cause l'examen du dossier. De nombreux autres candidats, proposant de retenir la même solution, ont considéré que la requête pouvait être néanmoins regardée comme dirigée contre la décision implicite de rejet qui serait alors intervenue en raison du silence gardé par la commune sur la demande. D'autres, enfin, assez nombreux, ont considéré que le mail en cause contenait une autre décision, celle prise par la commune d'organiser une réunion d'information. Dans ce cas, le plus souvent, la décision n'a pas été regardée comme un acte faisant grief.

Il est effectivement prudent pour un candidat d'envisager les différentes solutions qui pourraient être adoptées. Toutefois, le jury observe une certaine tendance chez beaucoup de candidats à voir des "pièges" là où il n'y en a pas. Il convient de savoir faire le départ entre les vraies difficultés et celles qui n'en sont pas.

Sur l'intérêt à agir, il devait être admis, quand bien même la demande avait été présentée par un mandataire, la société loueur d'engins. Un examen attentif des pièces du dossier révélait que le mail litigieux avait bien été adressé à un salarié de la société de téléphonie.

Sur la qualité pour agir, il convenait de signaler que la société anonyme requérante n'indiquait pas l'identité de son représentant légal et qu'en la matière, en vertu de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, le tribunal devait procéder à une mesure d'instruction à cet effet avant d'envisager une solution d'irrecevabilité.

Au fond, aucun moyen d'ordre public à soulever d'office ne ressortait des pièces du dossier.

S'agissant des moyens soulevés, les moyens de légalité externe tirés de l'incompétence du signataire et de l'insuffisante motivation ne posaient pas beaucoup de difficultés.

S'agissant de la compétence du signataire, les candidats ont été amenés à déterminer quelle était l'autorité compétente pour refuser l'autorisation, l'autorité détentrice de la police de l'ordre public pour les occupations sans emprise, ce qui paraissait être le cas dans le dossier, ou l'autorité dont dépend la conservation du domaine en cas d'occupation avec emprise. En tout état de cause, dans les deux cas, c'était le maire qui était compétent. Or, il ne ressortait nullement des pièces du dossier, et la commune ne soutenait pas le contraire, que le maire avait délégué sa signature à l'adjoint qui a signé le mail litigieux.

S'agissant de la motivation, si la jurisprudence jointe au dossier révélait que l'autorisation d'occuper une dépendance du domaine public n'est pas un avantage dont l'attribution constitue un droit au sens des dispositions de la loi du 11 juillet 1979, peu de candidats se sont demandés si cette solution valait également pour les permis de stationnement pour lesquels c'est l'autorité détentrice de la police de l'ordre public qui est compétente.

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée par le juge judiciaire a été correctement examiné par la majeure partie des candidats.

En ce qui concerne le bien-fondé du motif retenu par la commune pour prendre la décision de refus attaquée, de nombreux candidats ont vu que l'organisation d'une réunion d'information, qu'aucune disposition ne prévoyait, ne pouvait constituer un motif sur lequel la commune pouvait légalement se fonder. Il ne s'agissait ni d'une considération domaniale ni d'un impératif d'ordre public. Rien dans le dossier ne révélait que le stationnement du camion-grue sur la voie publique durant une journée était source d'un quelconque danger pour en particulier la circulation publique.

S'agissant, enfin, de la demande de substitution de motifs et de la situation de compétence liée dans laquelle la commune pouvait se trouver, le jury a constaté que ces notions n'étaient pas toujours bien comprises.

La documentation jointe au dossier permettait relativement facilement d'apporter une réponse aux questions posées.

A défaut d'avoir mis en demeure la société de compléter son dossier de demande, la commune n'était pas en situation de compétence liée.

En revanche, le dossier de demande était effectivement incomplet au vu des exigences du règlement municipal de voirie. Il convenait de s'interroger, tout d'abord, sur le caractère substantiel ou non des pièces manquantes et, ensuite, sur la possibilité qu'avait la commune, au regard des conditions posées par la jurisprudence pour admettre une demande de substitution de motifs, de se fonder sur ce motif pour fonder la décision de refus attaquée.

Les candidats n'ont, en principe, pas oublié de répondre aux conclusions accessoires qu'il s'agisse de celles tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ou de celles aux fins d'injonction.

Pour conclure, le dossier soumis aux candidats ne présentait pas de grandes difficultés juridiques. Il a toutefois permis aux membres du jury d'examiner si les candidats disposaient ou non des qualités recherchées par le jury pour occuper les fonctions de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel. Le jury a ainsi pu apprécier la capacité des candidats à lire et analyser rapidement et efficacement l'ensemble des pièces du dossier, à poser le cadre juridique de l'affaire qui leur était soumise. Il a également permis de vérifier l'état des connaissances juridiques des candidats, comme par exemple, le régime juridique des occupations du domaine public, l'autorité de la chose jugée, la demande de substitution de motifs ou bien encore la situation de compétence liée.

IV-3.2/ Épreuve de dissertation

Les candidats étaient invités à rédiger une dissertation sur le sujet suivant : « Les cours suprêmes en France ».

Sur le plan formel, les copies corrigées ont fait apparaître des défauts formels trop nombreux même si une majorité de copies est de bonne tenue générale. Quelques rares copies sont inadmissibles dans la forme.

Il a été regretté également des annonces de plan trop longues et très répétitives (en fin d'introduction, dans les « chapeaux », dans les intitulés).

Un manque de réflexion sur le sujet et une tendance à la récitation de préparations toutes faites doivent être évités. À cet égard, faute d'une analyse approfondie du sujet, trop de candidats ont fait masse des concepts de « cours suprêmes » et « d'ordres de juridictions » au sommet desquels ces cours sont placés. Ils ont alors principalement traité de la question de la dualité de juridictions en France, sujet très balisé, au lieu de s'atteler à répondre à la question proposée. Par ailleurs, la méconnaissance, par beaucoup de candidats, des concepts élémentaires qui gouvernent l'organisation de la juridiction judiciaire est à déplorer, quand bien même il s'agit d'un concours de recrutement de conseillers de tribunaux administratifs. Dans le même ordre d'idées, trop de candidats ignorent au fond à quoi sert la justice, alors même qu'ils envisagent de la servir. S'il arrive évidemment au juge de s'interroger sur des questions de hiérarchie des normes et de compatibilité entre elles, la mission première de la justice est de trancher des litiges (et de prononcer des sanctions pénales pour les juridictions judiciaires) en appliquant tout simplement, dans l'immense majorité des cas, la loi.

Sur le fond, le sujet, rarement traité sous cette forme, était l'occasion pour les candidats à la fois de démontrer des connaissances solides sur l'organisation juridictionnelle française, de s'interroger sur ce qui peut conférer le caractère de « suprême » à une juridiction et de mettre en évidence les difficultés résultant de cette qualification qui n'est pas évidente (par exemple dans le cas de la « juridiction » constitutionnelle) ainsi que de réfléchir à l'articulation de plusieurs cours suprêmes entre elles.

Il s'agissait de soulever les principales questions, étant entendu que le sujet laissait les candidats libres de qualifier comme cours suprêmes les juridictions qu'ils étudiaient pour peu de s'interroger préalablement sur toutes les juridictions françaises et européennes. Les copies pouvaient arriver à un inventaire différent mais, quelle que soit la solution retenue, les candidats devaient démontrer leur position en se posant les mêmes questions (notamment dire pourquoi une juridiction donnée est ou n'est pas une cour suprême). On se souvient de la formule du général de Gaulle, « la seule cour suprême en France, c'est le peuple ».

Spontanément, c'est le cas américain qui vient à l'esprit. La Cour suprême des États-Unis remonte à la Constitution de 1787 et, fonctionnellement, à l'arrêt de 1803, *Marbury v. Madison*. La Cour suprême américaine est placée au sommet d'un ordre juridique unique et exerce son contrôle sur toutes les autres juridictions. Elle diffère cependant du système français notamment en ce qu'elle est unique.

Dans le cas français, deux questions principales pouvaient être posées : celle de l'existence des cours suprêmes en France et celle de leur coexistence.

EXISTENCE DES COURS SUPRÊMES EN FRANCE

Bien que non formulé sous la forme interrogative, le sujet ne devait pas être tenu pour acquis. L'idée même qu'il existe des cours suprêmes devait être démontrée.

Que sont les Cours suprêmes ?

Il était naturellement indispensable de poser explicitement la question. Ce sont des juridictions dont relèvent, par la voie de l'appel ou de la cassation, un ensemble de tribunaux et cours. La suprématie tient dans le **rapport hiérarchique** qui relie la Cour aux autres autorités juridictionnelles. La cour suprême est en principe celle qui peut contrôler *toutes* les autres juridictions et sanctionner *tout* l'ordre juridique (elle a pour mission de trancher tous les points de droit portant sur la compétence ou le fond en unifiant ainsi la jurisprudence dans son ordre juridictionnel).

L'intitulé du sujet, qui recourt au pluriel et non au singulier, n'était pas la moindre des difficultés. Existe-t-il une (des) cour(s) suprême(s) en France ? L'existence de plusieurs cours suprêmes ne va pas de soi : le propre de la cour suprême n'est-il pas d'être unique ? En France, la dualité de juridictions empêche de répondre positivement.

Quelles sont les cours suprêmes en France ?

Il convenait de s'interroger sur les adjectifs « souverains », « suprêmes », « supérieures » ou même sur la notion de juridictions placées « au sommet ». Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel du 3 décembre 2009, relative à la loi organique qui organise un nouveau contrôle de constitutionnalité des lois au travers de la QPC, pose que « le constituant a ainsi reconnu à tout justiciable le droit de soutenir, à l'appui de sa demande, qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ; *qu'il a confié au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution, la compétence pour juger si le Conseil constitutionnel doit être saisi de cette question* ».

Conseil d'Etat et Cour de cassation

Il était possible de montrer que deux cours pouvaient recevoir cette appellation sans trop de difficulté et la reçoivent d'ailleurs habituellement : le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. C'est le résultat du principe de séparation : deux ordres juridictionnels dont chacun a à son sommet une cour suprême (ambiguïté de la situation française par rapport à l'exemple américain. Pas de cour suprême en France mais des juridictions suprêmes ?).

Depuis 2000, l'article L. 111-1 du Code de justice administrative dispose ainsi que « le Conseil d'Etat est la juridiction administrative suprême » (juridiction et non cour).

Il n'y a pas d'équivalent pour la Cour de cassation bien que l'article L. 411-1 du Code de l'organisation judiciaire pose la même idée par la formulation selon laquelle « il y a pour toute la République une Cour de cassation ».

Néanmoins, ces deux juridictions ont des manières différentes d'être suprêmes. On peut se référer à la distinction proposée par R. Chapus entre l'organisation pyramidale de l'ordre juridictionnel judiciaire avec la Cour de cassation à son sommet et l'organisation solaire de l'ordre juridictionnel administratif plaçant le Conseil d'Etat au centre et rayonnant auprès des autres juridictions administratives (juridictions à compétence générale et juridictions spécialisées). Selon R. Chapus, « le Conseil d'Etat est tout à la fois au sommet, au centre et à la base de l'ordre des juridictions administratives. Il est ainsi en mesure de remplir pleinement une fonction de régulation du contentieux administratif ». De même, le professeur Jean Rivero a pu écrire un article sur « Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice » (1954) soulignant la particularité du Conseil d'Etat qui possède non seulement la compétence d'un juge de cassation, attribut naturel d'une cour suprême (alors que jusqu'à la création des cours administratives d'appel c'était une compétence très marginale), mais aussi d'une compétence importante de premier et dernier ressort (moins importante depuis 2011) et d'une compétence résiduelle d'appel. Autant que la juridiction administrative suprême, le Conseil d'Etat est la juridiction administrative centrale (voire l'apparition tardive des TA puis des CAA ; et aussi le Conseil supérieur des TA et CAA, présidé par le vice-président du Conseil d'Etat). Cas particulier de la combinaison des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil d'Etat. Quelques éléments d'organisation des deux juridictions suprêmes (section du contentieux, chambres). Comment les deux juridictions suprêmes unifient le droit : traditionnellement par les arrêts (quelques notions sur le contrôle de cassation) et également par les avis.

Tribunal des conflits ?

Sa place est différente : il n'a pas d'ensemble de juridiction hiérarchisée sous son contrôle. Même s'il est parfois juge du fond (loi de 1932) et impose, à ce titre, sa solution au litige, et si, par le biais des questions de compétence, ses décisions font jurisprudence sur certains concepts (qualification de la faute personnelle, notion de SPIC...), il ne traite en principe que les problèmes de compétence. Tous les litiges ne peuvent aboutir à lui, même sur les questions de compétence (son champ de compétence est bien défini et ses procédures de saisine strictement réglementées).

Conseil constitutionnel ?

C'était sans doute une des questions les plus délicates. Devenu une véritable cour constitutionnelle (même si des doutes à l'origine) – notamment dans ses méthodes de jugement et au travers aujourd'hui de la QPC (conformité aux exigences du procès équitable, juridictionnalisation, procédure contradictoire, salle d'audience, avocats, publicité des débats...) – le Conseil constitutionnel est-il pour autant devenu une cour suprême ? Ses compétences limitées, et surtout son absence de contrôle sur des juridictions subordonnées, permettent d'en douter. Dans le sens inverse, on doit reconnaître qu'il statue sur des questions éminentes, que ses décisions s'imposent à tous et que sa jurisprudence a un rayonnement très important. Cela n'est pas incompatible avec le fait que la QPC a par ailleurs « conforté Conseil d'Etat et Cour de cassation dans leur rôle de cour suprême à la tête des ordres de

juridiction administratif et judiciaire » (M. Guillaume) comme l'illustre la création d'un filtre permettant au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de juger du caractère sérieux du grief de la QPC et de la saisine du Conseil constitutionnel.

Opère-t-il par ailleurs une forme de contrôle des jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation lorsqu'il juge de la constitutionnalité d'une loi à la lumière de la jurisprudence d'un des ordres de juridiction (voir, par exemple, le revirement de jurisprudence de la Cour de cassation pour le calcul de la durée de la peine accomplie par la prise en compte de la durée des détentions provisoires à l'étranger : Cass. QPC 5 octobre 2011, Bull. n° 196) ?

Autres juridictions internes ?

Plusieurs copies ont qualifié la Cour des comptes de cour suprême, ce qui n'était pas exact étant donné qu'elle relève, en cassation, du contrôle du Conseil d'Etat.

Juridictions européennes ?

Le sujet invitait à s'interroger non pas sur les cours suprêmes *de* France (cours françaises) mais sur les cours suprêmes *en* France ce qui suppose de s'interroger sur les juridictions européennes ; Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

S'agissant de la CEDH, le raisonnement retenu au sujet du Conseil constitutionnel paraît transposable. La CEDH n'exerce assurément pas sur les juridictions nationales un contrôle équivalent à celui du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation sur leur ordre juridictionnel respectif. On porte à la CEDH, après épuisement des voies de recours, un litige, et non l'arrêt du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation dont on est mécontent et que la CEDH n'a pas le pouvoir d'annuler. Cependant, par sa jurisprudence, la CEDH exerce un rôle éminent dans l'ordre juridique interne et les juridictions nationales respectent *de facto* ses décisions.

S'agissant de la CJUE, le cas est plus complexe. Comme pour la CEDH, la CJUE n'exerce pas un contrôle direct sur les juridictions nationales. Au travers des questions préjudicielles et de son monopole pour statuer sur la non-conformité éventuelle du droit de l'Union aux traités fondateurs, elle régule toutefois la manière dont les juges nationaux assument leur rôle de juge ordinaire du droit de l'Union européenne. Elle statue en outre de plus en plus souvent sur des questions de droits fondamentaux (cf. par exemple la décision *Arcelor* du Conseil d'Etat qui lui reconnaît ce rôle) et fait incontestablement partie désormais du concert des cours suprêmes sur les garanties fondamentales.

COEXISTENCE DES COURS SUPREMES EN FRANCE

Au-delà des compositions différentes, des styles de rédaction divers, il convenait de réfléchir à l'articulation des cours suprêmes avec les juridictions « inférieures » ou, de manière plus élégante, « territoriales » ainsi qu'à l'articulation des cours suprêmes entre elles.

Coexistence des cours suprêmes avec les juridictions inférieures

Il fallait rappeler la puissance unificatrice des décisions de cour suprême (« casser un arrêt »)

De même, il convenait d'examiner leurs armes lorsque les juridictions subordonnées résistent. Rôle du fait et du droit. Comment les juridictions administratives subordonnées s'alignent-elle plus souvent (mais pas toujours) sur la jurisprudence du Conseil d'Etat alors qu'on relève une plus grande résistance de la part des juridictions judiciaires par rapport à la Cour de cassation.

Il était également de bonne méthode d'examiner la technique des avis contentieux qui permet à une juridiction territoriale de saisir le Conseil d'Etat en vue de l'obtention d'un avis sur « une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges » (loi du 31 décembre 1987). Un mécanisme analogue d'avis a été institué devant la Cour de cassation en matière civile par la loi du 15 mai 1991 (articles L. 441-1 et suivants du Code de l'organisation judiciaire) et en matière pénale par la loi du 25 juin 2001. Malgré des textes voisins, on relève toutefois une pratique différente en tant qu'elle est subsidiaire devant les juridictions judiciaires et pénales. Cette différence semble illustrer encore une fois un rapport à la hiérarchie différent selon les ordres de juridiction.

En outre, les divergences entre différentes chambres de la Cour de cassation devaient être mises en évidence.

Coexistence des cours suprêmes entre elles

Plusieurs questions pouvaient être abordées.

- **Concurrence d'autorité. Qui peut/doit avoir le dernier mot ?** La question renvoyait aux problèmes classiques du dualisme juridictionnel, mais qui tendent à s'estomper. Les solutions devaient être rappelées qu'il s'agisse des questions préjudicielles ou, plus largement du dialogue des juges (qui est souvent un dialogue des juges suprêmes).

- **Cas du Tribunal des conflits.** Pouvait être rappelée l'absence de moyen de faire respecter les décisions du Tribunal des conflits si un ordre de juridiction s'en éloigne (par ex. les réticences passées de la chambre criminelle de la Cour de cassation à la jurisprudence *Avranches* et *Desmarets*).

- **Autorité des décisions du Conseil constitutionnel.** Ces décisions s'imposent tant aux juridictions administratives qu'aux juridictions judiciaires (article 62 alinéa 3 de la Constitution). Cette autorité a d'ailleurs été reconnue par le Conseil d'Etat (CE Ass. 20 décembre 1985, *SA Ets Outters*) et par la Cour de cassation (Cass. crim. 25 avril 1985, *Vukovic ; Bogdan*).

Cependant, l'autorité de la chose jugée porte sur la loi déférée elle-même et non sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui explique, aux origines du Conseil constitutionnel, les interprétations différentes des juridictions (contraventions assorties de peines privatives de liberté, silence de l'administration : PGD ou simple règle supplétive ?). Volonté d'unifier. Ralliement volontaire à la jurisprudence de l'autre juridiction. Dialogue des juges. Cependant, il n'existe pas d'obligation d'adopter l'interprétation du Conseil constitutionnel, ni pour le Conseil de moyens d'imposer sa propre décision.

Le mécanisme est différent pour la QPC : la question est « prioritaire » et non préjudicielle comme on le pensait au moment de la révision constitutionnelle. L'effet des décisions : l'abrogation qui fait que les juges ne peuvent plus appliquer la loi à aucune instance en cours (à mettre en parallèle avec la déclaration d'inconventionnalité).

- **Poids des juges européens.** Organiquement, ni la CEDH ni la CJUE ne sont placées au dessus des juridictions nationales. On ne peut toutefois ignorer que ces dernières se conforment généralement à la jurisprudence européenne et même, de plus en plus régulièrement, choisissent de la citer. La jurisprudence de la CEDH a même poussé le Conseil d'Etat et la Cour de cassation à modifier leur organisation (*Procola* et *Kress*). Il n'y a pas là suprématie mais à tout le moins influence. Il convenait aussi de s'interroger sur les moyens dont disposent – ou ne disposent pas – les juridictions européennes pour imposer ou faire respecter leurs décisions.

- **Divergences de solutions** Confrontées à des problèmes parfois identiques, les cours suprêmes peuvent répondre différemment.

On pouvait prendre ici l'exemple de la hiérarchie des normes et, en particulier, de la valeur de la loi postérieure au traité qui a donné lieu à des jurisprudences différentes de la Cour de cassation (*Jacques Vabre*, 1975) du Conseil constitutionnel (*IVG, Election dans la Vème circonscription du Val d'Oise*, 1988) et du Conseil d'Etat (*Nicolo*, 1989). Des divergences, bien que de moindre importance, existent encore parfois sur la compatibilité de certaines lois de validation législative avec les exigences du procès équitable ou sur le processus de sanctions au sein des autorités administratives indépendantes.

De même, pouvait-on s'interroger sur les éventuelles différences d'attitude entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat par rapport à la QPC ; il a pu être souligné les réserves initiales de la Cour de cassation, en regard de l'accueil favorable réservé par le Conseil d'Etat à cette nouvelle procédure. Sans doute convenait-il de nuancer une telle distinction.

V - ADMISSION

V-1/ Préparation de l'épreuve orale

V-1.1/ Calendrier et organisation matérielle

L'épreuve orale s'est déroulée du jeudi 15 au jeudi 29 novembre 2012, dans les locaux du Conseil d'Etat, situés place du Palais Royal.

L'ordre de passage des candidats admissibles a été déterminé par le tirage au sort d'une lettre (la lettre V), à compter de laquelle ont été classés les candidats par nom de famille, ordonnés par ordre alphabétique.

Tous les candidats ont été convoqués par courriel à compter du mardi 23 octobre 2012.

V-1.2/ Participation du public

Les différentes salles d'examen ont été accessibles par demi-journée aux personnes souhaitant assister à l'épreuve orale du concours.

L'accès aux salles a cependant fait l'objet de règles particulières, notamment :

1. ont été admises en priorité les personnes admissibles à l'épreuve orale ayant formalisé leur demande d'assister aux épreuves par le module d'inscription électronique et ayant reçu en retour une réponse positive du bureau des recrutements ;
2. les personnes assistant aux auditions ont eu accès à la salle quelques minutes avant le début des épreuves ;
3. les personnes présentes ont été enfin priées de quitter la salle d'examen à chaque pause marquée par le jury.

V-2/ Délibération du jury

60 candidats ont été auditionnés. Le jury s'est réuni pour délibérer le soir du jeudi 29 novembre 2012 et a déclaré admis, par ordre de mérite, 30 candidats sur liste principale et 2 candidats sur liste complémentaire. Le seuil minimal retenu pour l'admission a été fixé à 61 points pour la liste principale et à 60,50 pour la liste complémentaire.

La liste d'admission, établie par ordre de mérite, a été affichée au Conseil d'Etat et publiée sur le site Internet du Conseil d'Etat le vendredi 30 novembre 2012.

A la suite du désistement d'un lauréat, le premier candidat inscrit sur la liste complémentaire a été reversé sur la liste principale.

V-3/ Appréciation du président du jury relative aux épreuves orales

Pour l'essentiel, les observations des années précédentes peuvent être reconduites sur cette épreuve dont le format et le contenu sont restés les mêmes et pour lesquelles les aptitudes recherchées par le jury (mise en perspective des questions, aptitude à raisonner y compris sur des questions dont le candidat ne connaît pas la réponse exacte, connaissance des principes fondamentaux du droit et du contentieux public, suivi de l'actualité des réformes de la juridiction administrative et plus généralement de l'administration...) constituent un socle inchangé.

Tout au plus peut-on insister sur quelques points :

- le jury ne tend pas de piège. Une question qui dépasse le strict droit public ne doit pas désarçonner un candidat ; elle se rattache nécessairement à la culture générale que l'on attend d'un candidat à la haute fonction publique ;
- les candidats ne lisent pas suffisamment les journaux et ne connaissent pas suffisamment l'actualité juridico-politique (exemple : méconnaissance des tensions entre le Royaume-Uni et la CEDH, des lois mémorielles, du nombre des détenus ou des chômeurs en France) ;
- il a été trop souvent observé que si les candidats connaissent l'apport jurisprudentiel des arrêts, ils ne connaissent ni les faits qui ont conduit à la solution ni même le raisonnement tenu par le juge. L'arrêt Nicolo est assez emblématique à cet égard ;
- enfin, le rattachement de jurisprudences récentes à une ligne générale d'évolution de la jurisprudence est évidemment particulièrement apprécié par le jury.

VI – RÉUNION D'INFORMATION

Pour la quatrième fois, une réunion d'information entre les membres du jury et les participants aux épreuves ou les personnes intéressées par le concours est prévue le lundi 25 mars 2013 en salle d'assemblée générale du Conseil d'Etat. Cette réunion sera l'occasion pour les candidats d'obtenir des explications d'ordre général en vue notamment de mieux comprendre les raisons expliquant les notes attribuées et des informations sur le format des nouveaux concours qui auront lieu à l'automne 2013 au titre de 2014.

VII -STATISTIQUES

Statistiques générales

Evolution des effectifs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Inscrits	395	787	817	958	726	660	469	634	707	608	648
Présents aux 2 épreuves	260	467	514	543	435	365	312	389	373	310	393
Admissibles	54	87	91	77	63	66	67	81	82	80	60
Admis	26	40	45	35	30	30	32	40	40	40	30

VI-1 / Statistiques relatives aux candidats admissibles

Données sociologiques

Répartition par sexe	Hommes	Femmes	Total
2013	26, soit 44,33 %	34, soit 56,66 %	60
2012	27, soit 33,75 %	53, soit 66,25 %	80
2011	34, soit 41,46 %	48, soit 58,54 %	82
2009	40, soit 49,4 %	41, soit 50,6 %	81
2008	29, soit 43,3 %	38, soit 56,7 %	67
2007	22, soit 33,3 %	44, soit 66,7 %	66
2006	31, soit 49,2 %	32, soit 50,8 %	63
2005	35, soit 45,5 %	42, soit 54,5 %	77
2004	52, soit 57,1 %	39, soit 42,9 %	91
2003	52, soit 59,8 %	35, soit 40,2 %	87

Répartition par tranche d'âge	Hommes	Femmes	Total
Moins de 29 ans	15, soit 25 %	18, soit 30 %	33, soit 55 %
29/34 ans	9, soit 15 %	14, soit 23,33 %	23, soit 38,33 %
35/39 ans	2, soit 3,33 %	1, soit 1,67 %	3, soit 5 %
40/44 ans	0	1, soit 1,67 %	1, soit 1,67 %
Moyenne			29,06 ans

Domiciliation	Paris / Ile-de-France	Province/étranger	Total
2013	34, soit 56,67 %	26, soit 43,33	60
2012	35, soit 44 %	45, soit 56 %	80
2011	48, soit 58,54 %	34, soit 41,46 %	82
2009	44, soit 54,3 %	37, soit 45,7 %	81
2008	36, soit 53,7 %	31, soit 46,3 %	67
2007	40, soit 60,6 %	26, soit 39,4 %	66
2006	36, soit 57,1 %	27, soit 42,9 %	63
2005	42, soit 55,3 %	34, soit 44,7 %	77
2004	47, soit 51,5 %	44, soit 48,4 %	91
2003	52, soit 59,8 %	35, soit 40,2 %	87

Données docimologiques

Epreuves	Note la plus basse	Note la plus élevée	Médiane	Moyenne
Dossier	12	18	14,88	14,84
Dissertation	7	15	11	11,04

*VI-2/ Statistiques relatives aux candidats admis sur liste principale**Données sociologiques*

Répartition par sexe	Hommes	Femmes	Total
2013	12, soit 40 %	18, soit 60 %	30
2012	13, soit 32,50 %	27, soit 67,50 %	40
2011	17, soit 42,50	23, soit 57,50 %	40
2009	22, soit 55 %	18, soit 45 %	40
2008	12, soit 37,5 %	20, soit 62,5 %	32
2007	9, soit 30 %	21, soit 70 %	30
2006	17, soit 56,7 %	13, soit 43,3 %	30
2005	17, soit 48,6 %	18, soit 51,4 %	35
2004	28, soit 62,2 %	17, soit 37,8 %	45
2003	24, soit 60 %	16, soit 40 %	40

Répartition par tranche d'âge	Hommes	Femmes	Total
Moins de 30 ans	8, soit 26,67 %	9, soit 30 %	17, soit 56,67 %
30/34 ans	3, soit 10 %	8, soit 26,67 %	11, soit 36,67 %
35/39 ans	1 soit 3,33 %	1, soit 3,33 %	2, soit 6,66 %
Moyenne			29 ans

Domiciliation	Paris / Ile-de-France	Province / étranger	Total
2013	19, soit 63,33 %	11, soit 36,67 %	30
2012	22, soit 55 %	18, soit 45 %	40
2011	20, soit 50 %	20, soit 50 %	40
2009	25, soit 62,5 %	15, soit 37,5%	40
2008	17, soit 53,1 %	15, soit 46,9 %	32
2007	17 soit 56,7 %	13, soit 43,3 %	30
2006	19, soit 63,3 %	11, soit 36,7 %	30
2005	20, soit 58,8 %	15, soit 41,2 %	35
2004	24, soit 53,5 %	21, soit 46,5 %	45
2003	25, soit 62,5 %	15, soit 37,5 %	40

Données docimologiques

Epreuves	Année	Note la plus basse	Note la plus élevée
Dossier	2013	12	18
	2012	8,5	18,5
	2011	11	19
	2009	10,5	18,5
	2008	10,5	17,5
	2007	11	17,5
	2006	11	17
	2005	8,25	14
	2004	8	16,5
	2003	8	17
Dissertation	2013	8,5	15
	2012	6,5	15
	2011	7,5	15,50
	2009	8	16
	2008	8,5	17
	2007	8,5	17
	2006	6	16
	2005	6,5	15
	2004	5	16
	2003	5	14
Oral	2013	8	16
	2012	7	19
	2011	8	16,25
	2009	8,55	16,5
	2008	6	17
	2007	11	15,3
	2006	9	16
	2005	9	17
	2004	8	17
	2003	9	17

VI-/ Données relatives à la formation ()*

Formations principales	Admissibles	en % du nombre d'admissibles	Admis	en % du nombre d'admis	
Scolarité	IEP	5	8,33 %	3	10 %
	CAPA	8	13,33 %	3	10 %
Diplôme universitaire	DEA	11	18,33 %	5	16,66 %
	DESS	4	6,67 %	2	6,67 %
	Master	29	48,33 %	14	46,67 %
	Maîtrise	1	1,67 %	1	3,33 %
	Doctorat	2	3,33 %	2	6,67 %

(*) Seuls les candidats recevables à concourir grâce à un diplôme permettant de se présenter au premier concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ont été ici recensés.