

Le Conseil d'État et la justice administrative acteurs de la vie publique

BILAN D'ACTIVITÉ **2014**

2014



CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État, au cœur de la relation entre citoyens et pouvoirs publics

Conseiller / Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement sur les projets de loi et d'ordonnance et sur les principaux projets de décret. Il peut aussi être saisi par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une demande d'avis sur des propositions de loi d'origine parlementaire.

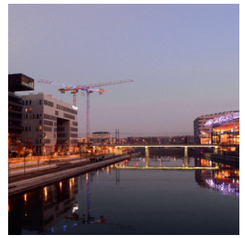
Juger / Le juge administratif est le seul habilité à annuler ou réformer les décisions prises par l'État, les collectivités territoriales et les autorités ou organismes publics. Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Gérer / Le Conseil d'État assure l'administration générale des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile.

L'ANNÉE 2014
vue par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État
page 4







JUGER
Une année d'activité contentieuse particulièrement médiatique
page 18

CONSEILLER
Une année d'activité soutenue de conseils juridiques aux pouvoirs publics
page 8





UNE INSTITUTION EN MOUVEMENT
Témoignages des hommes et des femmes de la juridiction administrative
page 36

THEMA
Une expertise juridique en dialogue avec la société
page 29



Jean-Marc Sauvé
Vice-président
du Conseil d'État

L'année 2014 vue par Jean-Marc Sauvé

Affaires médiatiques, décisions contestées, événements organisés par le Conseil d'État ou activités inhérentes à la vie de l'Institution… Jean-Marc Sauvé nous raconte une année 2014 emblématique d'une société en mouvement.

Janvier / Février

Des affaires médiatiques et sensibles pour le juge administratif

Les 9, 10 et 11 janvier, le Conseil d'État a examiné en urgence la légalité de l'interdiction de la représentation d'un spectacle de M. Dieudonné M'Bala M'Bala. Selon une jurisprudence établie, les juges ont contrôlé la nécessité et la proportionnalité de cette interdiction au regard des menaces avérées d'atteinte à l'ordre public et compte tenu des moyens disponibles pour y parer. Dans ce cadre et au vu des circonstances particulières de chaque décision, ils ont notamment confirmé l'existence de risques d'atteinte au principe de dignité de la personne humaine et de provocation à la haine et à la discrimination raciales.

Dans un tout autre registre, le Conseil d'État a examiné, le 14 février, une décision médicale mettant fin à l'alimentation et à l'hydratation artificielles d'un patient atteint de lésions très graves et, en outre, hors d'état d'exprimer sa volonté. Cette affaire très délicate a été portée devant la formation de jugement la plus solennelle : l'assemblée du contentieux. Elle a nécessité une expertise complémentaire et plusieurs consultations sur la notion d'« obstination déraisonnable » au sens de la loi du 22 avril 2005 dite « loi Leonetti », avant que le Conseil d'État ne puisse exercer, le 24 juin, un plein contrôle sur la décision contestée.

Mars

Un juge administratif français au « comité 255 »

Le 1er mars commence le second mandat de quatre années du vice-président du Conseil d'État en tant que président du comité prévu par l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce comité est chargé de rendre des avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général à la Cour de justice et au Tribunal de l'Union européenne. Au sein de ce comité ont été nommés, sur proposition du président de la Cour de justice, plusieurs présidents ou membres de juridictions suprêmes nationales, ce qui témoigne de la confiance que la Cour leur porte et de sa volonté d'ouverture et de dialogue.
Le Conseil d'État et la Cour de justice entretiennent des relations régulières et approfondies, via le mécanisme des questions préjudicielles, mais aussi grâce à des visites et des échanges de délégation, comme en janvier et en juillet de cette année.

Avril

Une refonte profonde du contentieux contractuel

Par un arrêt du 4 avril, *Département de Tarn-et-Garonne*, l'assemblée du contentieux a simplifié et rénové les conditions dans lesquelles des tiers peuvent contester la validité d'un contrat administratif devant le juge de ce contrat. Cette rénovation a été conduite dans un objectif de sécurité juridique et, en particulier,

Janvier / Février



Mars



afin de préserver la stabilité des relations contractuelles. Si tout tiers peut désormais saisir le juge du contrat, il doit faire état d'une atteinte suffisamment directe et certaine portée à ses intérêts, au regard de laquelle sont appréciés les moyens invoqués, à moins que le juge ne doive les relever d'office. Qu'il soit saisi par des tiers ou par les parties, le juge ne saurait annuler un contrat administratif sans avoir envisagé des mesures alternatives de régularisation ou de résiliation : la disparition rétroactive du contrat est ainsi réservée aux irrégularités les plus graves. L'arrêt *Tarn-et-Garonne* illustre la prédominance contemporaine de l'exigence de sécurité juridique, aux côtés du principe de légalité, dans la définition et la mise en œuvre de l'office du juge administratif.

Avril / Mai

Télérecours au quotidien dans les juridictions administratives

Depuis un an, l'application Télérecours permet aux avocats et aux administrations qui le souhaitent d'échanger avec les juridictions administratives par voie électronique. Les envois dématérialisés de mémoires et d'actes de procédure ont débuté dès le printemps 2013 au Conseil d'État et dans certaines juridictions, avant d'être généralisés durant l'hiver en métropole. Grâce aux efforts déployés par les équipes de greffe, les administrations et les barreaux se sont pleinement approprié cette application, qui simplifie et facilite les échanges entre les parties et les juridictions et qui en réduit le coût. Fin 2014, 100 % des requêtes sont reçues par voie dématérialisée au Conseil d'État et cette part, en progression constante, dépasse 50 % dans les tribunaux administratifs et atteint près de 60 % dans les cours administratives d'appel. Une phase de consolidation se profile désormais, afin de mieux ajuster nos installations, notre logiciel et nos méthodes de travail, avant que l'application ne soit étendue aux juridictions administratives d'outre-mer à partir de 2015 et qu'à terme toutes les parties ne puissent en faire usage.

Juin / Septembre

Deux années de présidence française de l'ACA-Europe

Le 16 juin, les 28 membres de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) se sont réunis en France à l'occasion d'un colloque consacré aux enjeux de la régulation économique, marquant la fin de la présidence française de l'association. Cet événement témoigne de l'ouverture et du rayonnement à l'étranger du Conseil d'État, qui contribue régulièrement aux travaux d'associations ou d'organisations internationales. Il a été l'acteur d'une réunion à Varsovie de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) sur les procédures d'urgence devant le juge administratif. Le Conseil d'État entretient des relations bilatérales étroites avec ses homologues et les autres juridictions nationales en Europe, notamment cette année avec le Tribunal fédéral de Suisse, la Cour administrative d'appel de Berlin et la Cour administrative régionale de Varsovie. Hors d'Europe, une place particulière a été donnée en 2014 à l'Asie, à l'Afrique, au Proche-Orient et au Moyen-Orient. À ce titre, une délégation de la Cour populaire suprême de Chine a été accueillie en septembre et une visite d'études a été organisée à la Cour suprême d'Israël.

Octobre

Publication des avis du Conseil d'État sur son site Internet

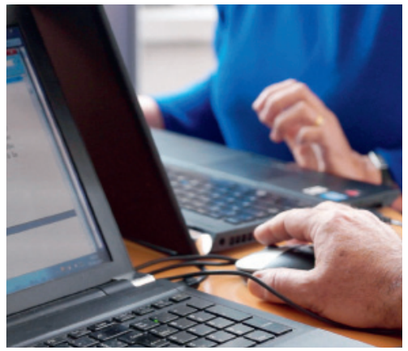
Un an après son émission, l'avis du Conseil d'État sur les conditions d'usage de la cigarette électronique a été rendu public par le Gouvernement, puis publié par le Conseil d'État sur son site. Cette publication a préfiguré la mise en ligne d'une nouvelle base de données – ConsiliaWeb – rassemblant et donnant gratuitement accès aux avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État en réponse à des questions du Gouvernement, mais aussi sur des projets de texte. Cette base d'avis est le pendant de la base de jurisprudence – ArianeWeb – qui permet d'accéder aux décisions du Conseil d'État, du Tribunal des conflits et des cours administratives d'appel, mais aussi à une sélection de conclusions de rapporteurs publics. Le Conseil d'État entend ainsi rendre plus accessibles ses avis et ses décisions, ce dont témoignent également la traduction de ses principaux arrêts en cinq langues étrangères (anglais, allemand, espagnol, chinois et arabe) et la traduction en anglais du code de justice administrative.

Décembre

Une demande de justice en forte hausse et une activité consultative soutenue

L'heure des bilans : la demande de justice a connu en 2014 une croissance considérable, de + 30,8 % au Conseil d'État, surtout imputable au découpage cantonal et aux élections municipales, et de + 11,4 % dans les tribunaux administratifs, hausse qui s'est concentrée sur les contentieux fiscaux, sociaux et de la fonction publique. Pour autant, à tous les degrés de juridiction, les délais prévisibles moyens sont restés inférieurs à un an. L'activité consultative du Conseil d'État, quant à elle, est restée soutenue.
1 160 textes ont été examinés en 2014 et les délais ont été maîtrisés : ils sont le plus souvent inférieurs à un mois pour les projets de loi et à deux mois pour les autres textes. Grâce à la mobilisation de chacun de ses membres, le Conseil d'État et la juridiction administrative ont su rester, cette année encore, à la hauteur des missions qui leur sont confiées. Pour autant, le mouvement des réformes entreprises depuis plusieurs années va se poursuivre : il est primordial que nous continuions à réexaminer nos missions de conseil et de juge pour répondre, de manière toujours plus efficace et pertinente, à la demande qui nous est adressée par les pouvoirs publics et les justiciables. Nous poursuivrons donc notre effort en 2015 : c'est la meilleure manière pour nous de rester fidèles à l'héritage dont nous sommes les dépositaires et de nous acquitter des devoirs qui sont les nôtres envers les pouvoirs publics et nos compatriotes.

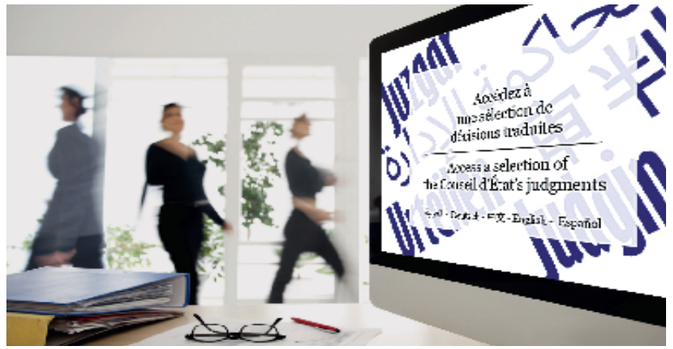
Avril / Mai



Juin / Septembre



Octobre



Décembre



Conseiller

CONSEIL LER

JUGER

Le Conseil d'État est le conseiller juridique des pouvoirs publics. Son avis est obligatoire sur les projets de loi et d'ordonnance, avant qu'ils ne soient soumis au Conseil des ministres puis au Parlement. Il l'est également pour certains projets de décret et de texte non réglementaire en raison de leur nature. Le Conseil d'État peut aussi être saisi pour avis, par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, d'une proposition de loi. Enfin, il peut être saisi à titre facultatif d'une demande d'avis sur tout sujet, technique ou d'actualité. En 2014, il a examiné 97 projets de loi, une proposition de loi, 54 projets d'ordonnance, 756 projets de décret et 27 demandes d'avis.

Juger

ÉCONOMIE

Le projet de loi « Macron »

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi pour l'activité et la croissance, dit projet de loi « Macron ». Parmi les nombreuses dispositions qu'il contient, ce projet vise notamment à modifier le cadre des professions réglementées du droit, à rénover les modalités d'intervention de l'État actionnaire et à autoriser des dérogations exceptionnelles à l'interdiction du travail le dimanche.

Pour assurer la conformité au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques des dispositions relatives à la liberté d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs, le Conseil d'État a réaménagé le dispositif prévu afin de permettre une augmentation progressive du nombre d'offices dans chaque zone géographique concernée, sans faire peser la charge d'une indemnisation des professionnels déjà installés ni sur l'État, ni sur ceux nouvellement installés.

En examinant les dispositions du projet destinées à rénover l'intervention de l'État actionnaire, le Conseil d'État a admis la transformation d'une action ordinaire détenue par l'État en une « action spécifique » dotée de prérogatives particulières lors de la privatisation d'une entreprise publique, à condition que le Gouvernement justifie de motifs tenant à la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale au sens du droit européen.

Par ailleurs, le projet de loi modifie le code du travail et prévoit notamment de subordonner la faculté de donner le repos hebdomadaire par roulement au personnel un autre jour que le dimanche, à la condition exclusive, pour les établissements concernés, d'être couverts par un accord collectif. Le Conseil d'État a aménagé ces dispositions pour prendre en compte la difficulté qu'auraient certaines petites entreprises pour parvenir à la conclusion d'un tel accord. Il a également attiré l'attention du Gouvernement sur le caractère peu fréquent dans le code du travail d'un dispositif subordonnant le champ d'application d'une loi – qui fixe les principes fondamentaux du droit du travail – à la conclusion d'un accord collectif.

/**Le repos hebdomadaire**/
Un salarié ne peut travailler plus de six jours par semaine : au moins un jour de repos doit lui être accordé chaque semaine, et, en principe, le dimanche (repos dominical). Mais il existe de nombreuses dérogations. Parmi celles-ci, la loi de 1906 autorise certains établissements à donner le repos hebdomadaire par roulement du personnel et donc à ouvrir tous les dimanches.

/**L'accord collectif**/
C'est lui qui fixe les contreparties accordées aux salariés privés du repos dominical ainsi que les engagements pris en termes d'emploi ou en faveur de certains publics en difficulté ou de personnes handicapées.







/Devenir fonctionnaire/
Des conditions de nationalité sont requises pour obtenir le statut de fonctionnaire. Un fonctionnaire doit être français, ou citoyen de l'Espace économique européen (EEE) ou suisse. En revanche, les emplois dits de souveraineté – relevant des secteurs régaliens comme la justice, l'intérieur, la défense, les affaires étrangères… déterminés, au cas par cas, selon la nature des fonctions et des responsabilités conférées – ne sont ouverts qu'aux Français. Certains corps, au contraire, sont accessibles aux ressortissants étrangers (par exemple professeur de l'enseignement supérieur, médecin des établissements hospitaliers, etc.).

AGENTS DE L'ÉTAT

Nomination d'un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public

Le Conseil d'État a été interrogé par le Premier ministre sur la possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public administratif, en l'occurrence l'Agence nationale de la recherche. Il a estimé qu'aucune disposition législative n'interdit, par principe, de recruter un étranger comme agent de l'État en qualité de contractuel.

En revanche, la nomination d'un étranger ne pourrait avoir lieu si l'agent recruté devait exercer des fonctions inséparables de la souveraineté nationale.

Dans ce cas précis, le Conseil d'État a relevé que ce n'était pas le cas. Il a de plus considéré qu'une telle nomination ne peut pas conférer à son titulaire la qualité de fonctionnaire s'il ne la possède déjà. Un tel choix n'oblige donc pas l'État à se conformer aux conditions de nationalité fixées par le statut général des fonctionnaires.



SÉCURITÉ

Lutte contre le terrorisme

Le Conseil d'État a donné un avis favorable au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Cet avis est assorti de plusieurs recommandations. La loi se proposait d'expulser des étrangers qui séjournaient ou transitaient fréquemment en France et présentaient une menace pour sa sécurité. Pour ne pas traiter indifféremment des étrangers qui ont établi leur vie en France – auxquels les procédures d'expulsion actuelles ont vocation à s'appliquer – et ceux qui n'y résident pas habituellement, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de créer pour ces derniers une interdiction administrative d'entrée et de circulation sur le territoire.

Enfin, sans se heurter au principe de légalité des peines et délits, et maintenir dans la loi l'aggravation des peines envisagées pour tous ceux qui s'attaqueraient à des opérateurs d'importance vitale pour la sécurité et la défense du pays, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à établir et à publier une liste précise des catégories d'établissements (installations nucléaires notamment) qui pourraient être ainsi protégées au titre des intérêts fondamentaux de la nation.



Une étude d'impact sur le nouveau principe « Silence vaut acceptation »
Cette étude a été adoptée le 30 janvier 2014 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État. Après avoir retracé le cadre à la fois théorique et historique dans lequel s'inscrit la réforme, l'étude du Conseil d'État expose le cadre général d'application du nouveau principe « silence vaut acceptation ». Elle explicite le champ et la portée des exceptions à ce principe, telles qu'elles résultent de cette loi.
La Documentation française, 2014

RELATION AVEC L'ADMINISTRATION

« Silence vaut acceptation »

À plusieurs reprises et à des titres différents, le Conseil d'État a été appelé à donner son avis sur une importante réforme administrative qui inverse le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut rejet. Désormais, le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande individuelle vaut, sauf exception, acceptation de cette demande.

C'est précisément sur le champ et les critères de ces exceptions qu'a porté l'étude que le Gouvernement a demandée au Conseil d'État afin d'encadrer rigoureusement le régime dérogatoire au nouveau principe.

Dans un second temps, le Conseil d'État n'a examiné pas moins de 43 projets de décret, identifiant 1 843 procédures explicitement considérées comme devant déroger au nouveau principe et donc rester soumises au régime de décision implicite de rejet. Le Conseil d'État a rappelé que, quelle que soit l'importance des exceptions qui ont été identifiées et définies, c'est sur la mise en œuvre effective du principe « silence vaut acceptation » que les administrations devront se concentrer. La traduction dans les faits d'une réforme d'une telle ampleur entraînera nécessairement des changements dans les méthodes de travail et d'organisation des administrations.


Le principe « Silence vaut acceptation » facilitera notamment l'inscription à l'université - *Ici, Université de Jussieu, Paris 7*



JUSTICE

Entrée et séjour des étrangers

Examinant le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, le Conseil d'État a considéré que lorsqu'un étranger assigné à résidence n'a pas répondu à l'injonction de l'autorité d'accomplir les démarches nécessaires à son éloignement, il peut être escorté par la police ou la gendarmerie de son domicile au consulat de son pays d'origine, sans qu'il soit nécessaire d'en informer le procureur de la République.

En revanche, si l'interpellation de cet étranger à son domicile est nécessaire, elle ne peut se faire qu'entre 6 heures et 21 heures et requiert une ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention. Elle doit lui est être notifiée dans une langue que l'étranger comprend.

Enfin, si l'accès des journalistes aux lieux de rétention est désormais autorisé sous conditions, les prises d'images se dérouleront dans le respect de l'anonymat patronymique et physique des mineurs et après accord des personnes concernées.

EMPLOI

Réforme de la formation professionnelle

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ce projet introduit deux séries de modifications importantes dans le code du travail. D'une part, il réforme la formation professionnelle ; d'autre part, il prolonge la réforme de l'audience des organisations professionnelles, qui prévoit désormais la mesure de la représentativité patronale. La réforme fixe aussi le cadre du financement du paritarisme et organise le contrôle des finances des syndicats et des comités d'entreprise.

S'agissant du régime du « compte personnel de formation », le Conseil d'État a relevé que la loi n'excluait pas les fonctionnaires de son champ. Il a donc attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de leur étendre, tout en l'adaptant, ce dispositif, qui doit se substituer, au 1er janvier 2015, à l'actuelle législation autonome dont ils bénéficient.

Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que le Gouvernement pouvait prévoir une mesure pour suspendre les dispositions qui fixent à 24 heures la durée hebdomadaire minimale du travail salarié à temps partiel. Cependant, une telle suspension ne saurait avoir un effet rétroactif fixé à la date d'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres, faute d'un motif d'intérêt général suffisant pour le justifier.





ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

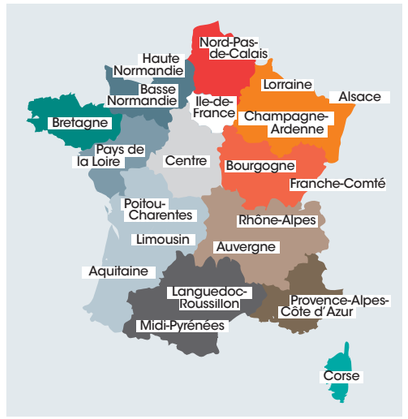
La nouvelle carte des régions

Le Conseil d'État a été saisi de plusieurs projets de loi portant sur l'organisation territoriale de la République. S'agissant du regroupement des actuelles régions françaises pour en réduire le nombre et clarifier la carte administrative de la France, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à rendre la réforme plus lisible afin que les citoyens et usagers puissent mieux appréhender la nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités. Il a aussi recommandé au Gouvernement de redéfinir l'organisation des services de l'État au niveau régional, en évitant de créer ou de maintenir des échelons administratifs intermédiaires entre les départements et les nouvelles régions. Il a reconnu au Gouvernement le droit de prononcer, par décret, le regroupement de deux ou plusieurs régions conformément aux délibérations concordantes des conseils élus.

Par ailleurs, le Conseil d'État a estimé nécessaire une véritable étude d'impact de la réforme et, plus particulièrement, de ses conséquences fiscales et financières. Si le nouveau découpage proposé par le Gouvernement ne pose pas de difficultés d'ordre constitutionnel, le Conseil d'État a considéré que le choix de la capitale régionale devait être soumis, fût-ce à titre consultatif, au vote des nouveaux conseils régionaux. Le lieu de la réunion nécessaire à cette consultation serait désigné par tirage au sort par le ministère de l'intérieur.

La question de la représentativité électorale des départements dans cette nouvelle organisation a également été examinée. Le Conseil d'État a particulièrement veillé à l'intelligibilité du mode de scrutin régional. Enfin, il a adressé au Gouvernement plusieurs recommandations relatives à l'articulation des calendriers électoraux des futurs conseils régionaux et départementaux dans un cadre territorial ainsi substantiellement modifié.

/**La création des régions en France**/
Les premières mesures allant dans le sens de la création de régions n'ont lieu qu'à l'occasion du premier conflit mondial. À la suite d'une circulaire du ministère du Commerce du 25 août 1917, un premier arrêté ministériel institua des groupements économiques régionaux, dits « régions Clémentel », le 5 avril 1919. Ces « régions économiques » regroupaient des chambres de commerce libres d'adhérer à la région de leur choix et d'en changer. Le contour des régions qui a prévalu jusqu'à la présente réforme de la carte régionale est celui issu du décret du 30 juin 1955 qui a créé les 21 régions économiques de programme.







ÉNERGIE

Production, transport et dépenses d'électricité

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Le projet vise à faire évoluer le modèle énergétique français dans le double objectif de lutter contre le dérèglement climatique et de réduire la consommation d'énergie. Il a estimé que le plafonnement de la production d'électricité nucléaire à sa valeur actuelle pouvait trouver sa justification dans des motifs impérieux d'intérêt général, liés à la diversification des modes de production de l'électricité et à la réduction de la part de l'électricité nucléaire dans cette production. En revanche, il a considéré que les projets d'ouvrage de transport d'électricité, relevant en principe de la Commission nationale du débat public, ne pouvaient pas faire l'objet d'une procédure de participation dérogatoire. Une différence de traitement par rapport aux ouvrages de transport d'autres énergies n'était pas justifiée. Le Conseil d'État a écarté la disposition qui imposait aux sociétés de production d'électricité à partir d'une énergie renouvelable de proposer une part minimale de leur capital aux habitants résidant à proximité de leurs lieux d'exploitation ainsi qu'aux collectivités territoriales concernées. Cette mesure, destinée à réduire les réticences locales à ces implantations, portait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

Enfin, le projet prévoyait la mise en œuvre d'un « chèque énergie » destiné aux foyers modestes pour assumer les dépenses d'énergie liées au logement, quelle que soit leur nature, en se substituant aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Afin d'assurer la conformité de ce dispositif à la Constitution, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de préciser, dans la loi, la fraction de ces dépenses devant être financée par des contributions constituant des impôts de répartition.

LA FABRIQUE DE LA LOI

DÉCODAGE

Si, en dernier ressort, le Parlement « vote la loi », plusieurs acteurs concourent à son élaboration, dont le Conseil d'État. Le Gouvernement s'appuie sur son « conseil », qui l'assure à la fois du bien-fondé juridique de ses projets et de la mise en œuvre la meilleure, au regard du principe de « bonne administration ». Cette mission consultative très ancienne – elle était déjà à l'œuvre à l'époque du Premier consul Bonaparte – est aussi des plus discrètes, même si cette situation est appelée à évoluer.

Conseiller juridique

Le volume de la norme a décuplé en quarante ans et 10 % des articles des codes changent chaque année. Dans ce contexte d'inflation normative, le Conseil d'État s'assure de la régularité juridique des projets de texte. Il s'interroge aussi sur la pertinence des mesures envisagées au regard des objectifs poursuivis, sans toutefois discuter les choix politiques du Gouvernement. À l'issue de son examen, il propose des textes amendés, que le Gouvernement peut retenir ou écarter au profit de ses projets initiaux. En règle générale, celui-ci suit ces avis pour limiter les risques contentieux, ses textes pouvant être déférés devant le juge constitutionnel, le juge administratif ou les juges européens.

Intégrer le droit européen

Cette mission du Conseil d'État s'est profondément renouvelée depuis plusieurs années. Il se doit de veiller à ce que les projets soumis soient conformes au droit interne, mais aussi au droit de l'Union européenne, qui est, on l'oublie trop souvent, notre droit.

Conseil et contentieux

Le Conseil d'État sépare strictement ses fonctions de conseil et ses fonctions contentieuses : un membre du Conseil d'État ne peut successivement assurer dans une même affaire des fonctions consultatives, puis juridictionnelles. Et les membres de la section du contentieux ne peuvent pas accéder aux dossiers des sections administratives pour les affaires qu'ils ont à juger.

La section du rapport et des études

Aux missions consultatives assurées par les sections administratives s'ajoutent celles de la section du rapport et des études, qui prépare le rapport annuel du Conseil d'État, conduit des études thématiques ou particulières et organise les activités de coopération internationale et de valorisation de ses travaux. On touche là au rôle particulier du Conseil d'État, qui, même lorsqu'il procède à des études, ne s'acquitte pas d'une fonction purement académique, mais a l'ambition de faire des propositions concrètes de portée législative, réglementaire ou de simple « bonne administration », utiles aux pouvoirs publics.

Conseiller le Parlement

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut aussi être saisi pour avis par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi, avant son examen en commission, à condition que son auteur ne s'y oppose pas. Ce nouveau rôle lui permet d'apporter son expertise juridique aux assemblées parlementaires et de contribuer au renforcement de la qualité de la loi, au profit de tous les citoyens. En 2014, le Conseil d'État a ainsi été saisi, pour avis, d'une importante proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Cette proposition est devenue la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014, publiée au *Journal officiel* du 15 juin 2014.

La publicité des avis du Conseil d'État

Jusqu'à présent, les avis du Conseil d'État sur les projets de texte qu'il examinait n'étaient pas publics, sauf décision contraire du Gouvernement. Le Conseil d'État publiait chaque année, dans son rapport public, les commentaires qu'appelait de sa part une sélection des textes les plus significatifs qu'il avait eu à connaître. Désormais, conformément à la décision du Président de la République, la publicité donnée aux avis du Conseil d'État sur les projets de loi sera la règle.

« Le Conseil d'État ne se borne pas à délivrer un avis favorable ou défavorable sur un projet de texte : il prend l'initiative de l'amender, de l'enrichir, de formuler des propositions alternatives et, *in fine*, de procéder presque toujours à une nouvelle rédaction. En cela, bien qu'il ne le fasse que d'une manière consultative, le Conseil d'État intervient avec l'autorité que lui confèrent son expérience contentieuse et sa connaissance de l'administration. »

Jean-Marc Sauvé, in *« L'écriture de la loi et le Conseil d'État » (12 juin 2014) à retrouver sur www.conseil-etat.fr*

La place du Conseil d'État dans l'élaboration de la loi



1 **LE PROJET DE LOI**
Préparé par un ministère, il fait l'objet d'une concertation au sein du Gouvernement.



2 **ARBITRAGE INTERMINISTÉRIEL**
Le projet de loi rédigé fait l'objet d'un arbitrage du Premier ministre.



3 **AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**
Au sein de la section compétente, un rapporteur élabore un projet, qui est examiné en section, puis en assemblée générale ; celle-ci adopte un avis.



4 **DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DES MINISTRES**
Finalisé par le Gouvernement, le projet de loi est discuté en Conseil des ministres.



5 **DÉBAT AU PARLEMENT ET VOTE DE LA LOI**
Dans chacune des assemblées, le texte est examiné en commission, puis débattu en séance publique. À l'issue des discussions, un texte définitif est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adopté par l'Assemblée nationale statuant à titre définitif.



6 **SAISIE (ÉVENTUELLE) ET DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**
Le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées ou 60 parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel, qui a un mois pour statuer sur la conformité à la Constitution du texte adopté au Parlement.



7 **PROMULGATION**
Le Président de la République promulgue la loi, qui est publiée au *Journal officiel*.

CINQ SECTIONS ADMINISTRATIVES
sont en charge de la mission consultative du Conseil d'État : la section de l'intérieur, la section des finances, la section des travaux publics, la section sociale, la section de l'administration. Les projets les plus complexes, et notamment la plupart des projets de loi et d'ordonnance, sont soumis à l'examen de l'Assemblée générale, la plus haute formation consultative du Conseil d'État. Lorsque l'urgence est requise à la demande du Premier ministre, le texte est étudié par la Commission permanente. Le Conseil d'État adapte ses méthodes de travail en fonction des besoins. De plus, les méthodes et les conditions de travail des sections ont été profondément rénovées, et les salles modernisées, pour permettre une activité dématérialisée.

Détail sur « Les sections administratives » sur www.conseil-etat.fr

L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE

EN CHIFFRES

Nature des textes examinés
96 PROJETS DE LOI
1 PROPOSITION DE LOI D'ORIGINE PARLEMENTAIRE
54 PROJETS D'ORDONNANCE
756 PROJETS DE DÉCRET
27 AVIS

Délai moyen d'examen des projets de loi *(en %)*
98 %
en moins de **2 mois**
19 %
en moins de **15 jours**

Délai moyen d'examen des projets de décret *(en %)*
89 %
en moins de **2 mois**
28 %
en moins de **15 jours**

Répartition des projets de texte par ministère *(en %)*
30 Intérieur, Outre-mer
15 Ministères financiers
14 Ministères sociaux
10 Politiques publiques territoriales
7,7 Premier ministre
6 Éducation, Enseignement, Recherche
4,5 Affaires étrangères
12,8 Autres

Juger

JUGER LE CONSEIL

La justice administrative assure l'équilibre entre les prérogatives de la puissance publique et les droits des citoyens. Elle intervient dans des domaines très variés : services publics, fonction publique, fiscalité, urbanisme, libertés publiques, droit des étrangers, aides sociales, sécurité alimentaire, environnement ou mise en œuvre des politiques de régulation économique. Elle est aussi compétente pour se prononcer sur la responsabilité de la puissance publique lorsque son action a pu occasionner des dommages. En 2014, 230 477 affaires ont été jugées devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État.

Conseiller

FONCTIONNAIRES

Le harcèlement sexuel au travail

Le Conseil d'État a précisé que des propos ou des comportements à connotation sexuelle, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, répétés ou même non répétés, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, peuvent être constitutifs de harcèlement sexuel.

C'est le cas lorsque ces agissements ne sont pas désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et ont pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité. C'est aussi le cas lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime une situation intimidante, hostile ou offensante.

CE, 15 janvier 2014, La Poste SA, n° 362495, A.



L'affichage des sanctions pénales
Depuis la publication de la loi 2012-954, le 6 août 2012, les employeurs publics et privés ont l'obligation d'afficher, dans les lieux de travail ainsi que dans les locaux ou à la porte des locaux où se fait l'embauche, les articles du Code pénal sur les sanctions pénales du harcèlement sexuel et moral.





SERVICE PUBLIC

Nouvelles règles du contentieux contractuel

Les contrats passés par l'administration lui permettent notamment d'accomplir ses missions de service public. Certains sont régis par des règles juridiques spécifiques et constituent des « contrats administratifs ». Les juridictions administratives sont compétentes pour juger les litiges concernant ces contrats. Par sa décision *Département du Tarn-et-Garonne* du 4 avril 2014, le Conseil d'État a redéfini les règles de ce contentieux. Désormais, tous les tiers au contrat susceptibles d'être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine peuvent contester le contrat devant le juge, alors que ce recours direct contre le contrat était auparavant réservé aux parties.

En revanche, les tiers qui contestent le contrat ne peuvent invoquer devant le juge que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État juge que ce nouveau recours ne peut être exercé que contre les contrats signés après sa décision *Département du Tarn-et-Garonne*. Il précise enfin les conséquences que le juge doit tirer des irrégularités qu'il constate, qui vont de la poursuite de l'exécution du contrat (le cas échéant après une mesure de régularisation) à l'annulation du contrat.

CE, assemblée, 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, n° 358994, A.



DROITS DES PATIENTS

L'interruption de traitement

Le Conseil d'État est compétent en matière d'hôpital public. En 2014, il a eu à juger de la situation d'un patient victime de lésions cérébrales graves, hors d'état d'exprimer sa volonté et dont le maintien en vie dépendait d'une alimentation et d'une hydratation artificielles.
Après avoir ordonné une expertise de l'état de santé du patient et avoir consulté l'Académie nationale de médecine, le Comité consultatif national d'éthique, le Conseil national de l'ordre des médecins et Jean Leonetti, le Conseil d'État a jugé légale la décision du médecin de ce patient d'arrêter l'alimentation et l'hydratation artificielles.

La loi du 22 avril 2005 définit les conditions dans lesquelles un médecin peut prendre la décision de limiter ou d'arrêter un traitement qui traduirait une obstination déraisonnable, que le patient soit ou non en fin de vie. Le Conseil d'État a précisé que, pour décider d'un éventuel arrêt de traitements, le médecin doit suivre la procédure collégiale prévue par la loi et se fonder sur un ensemble d'éléments propres à chaque patient : les données médicales (état actuel du patient, souffrance, pronostic clinique…), la volonté que le patient peut avoir antérieurement exprimée, et enfin les avis de la personne de confiance que le patient peut avoir désignée, des membres de sa famille ou de ses proches.

En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que la décision d'arrêt de ces traitements que sont l'alimentation et l'hydratation artificielles avait respecté les conditions posées par la loi. Mais il a souligné que la circonstance qu'une personne soit dans un état irréversible d'inconscience ou, à plus forte raison, de perte d'autonomie ne saurait caractériser, à elle seule, une situation d'obstination déraisonnable. Chaque cas particulier doit faire l'objet d'une appréciation individuelle en fonction de la singularité de la situation du patient.

CE, assemblée, 14 février et 24 juin 2014, Mme F…I… et autres, nos 375081, 375090, 375091.



Les compétences de l'Ordre national des médecins
Le conseil de l'Ordre des médecins est un organisme privé à mission de service public. Ses membres sont élus par la profession. Il conseille les pouvoirs publics sur les projets de règlements, décrets ou lois qui lui sont soumis. Il est également le garant du maintien de la compétence et de la probité du corps médical.

Deux redevances annuelles
Les titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences délivrée par arrêté du ministre chargé des communications électroniques pris avant le 1er janvier 1997 ou accordée par décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sont assujettis au paiement de deux redevances annuelles. La première couvre la mise à disposition de fréquences radioélectriques. La seconde redevance permet de couvrir les coûts exposés par l'État pour la gestion du spectre hertzien et des autorisations d'utilisation de fréquences.



TÉLÉPHONIE MOBILE

Redevance

Les opérateurs de téléphonie mobile versent une redevance en contrepartie de la concession d'une bande de fréquences.
Le Conseil d'État a annulé un décret qui prévoyait l'augmentation des tarifs dans les cas où sont utilisées non pas uniquement la norme 2G mais aussi la norme 4G.

Sur le principe, le Conseil d'État n'a remis en cause ni l'existence de la redevance, ni son rehaussement : si l'avantage économique que l'opérateur retire de l'utilisation de la fréquence augmente avec la 4G, le Gouvernement peut augmenter les tarifs, à condition de ne pas les fixer à un niveau manifestement disproportionné.

Mais, en l'espèce, le Conseil d'État a estimé que la méthode d'évaluation de la valeur économique d'une fréquence 4G retenue par le Gouvernement était erronée.

CE, 29 décembre 2014, Société Bouygues Telecom, n° 368773.





LOGEMENT

Les compétences du juge administratif

La juridiction administrative est confrontée aux problématiques de logement de diverses manières. Elle juge d'abord d'une partie du contentieux des aides publiques au logement. Le juge administratif contrôle ainsi la légalité des refus[1] d'aide personnalisée au logement.
Les tribunaux administratifs sont également amenés à se prononcer sur le caractère indu ou non des prestations[2] dont le remboursement est demandé, sur la légalité d'un refus de remise gracieuse[3,4] ou sur des conclusions indemnitaires[5]. En revanche, les demandes de condamnation présentées par les caisses d'allocations familiales sont toujours jugées irrecevables[6].

En sa qualité de juge du droit au logement opposable (DALO), le juge administratif se penche par ailleurs sur des refus de reconnaître comme prioritaires certains demandeurs de logement locatif social[7].

Il intervient aussi lorsque les personnes qui ont été reconnues prioritaires n'ont fait l'objet d'aucun logement ou relogement et peut ordonner à l'administration d'y procéder sous astreinte[8]. Le juge des référés peut enfin enjoindre à l'administration de procéder à l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en situation de détresse[9].

[1] TA de Rouen, 4 novembre 2014, n° 1203680.
[2] TA de Besançon, 19 juillet 2012, n° 1200478.
[3] TA de Dijon, 18 décembre 2014, n° 1401814 ; TA de Châlons-en-Champagne, 4 mars 2014, n° 1101307.
[4] TA de Rennes, 24 juillet 2014, n° 1400137.
[5] TA de Clermont-Ferrand, 18 septembre 2014, n° 1300911.
[6] TA de Basse-Terre, 25 septembre 2014, n° 1100695.
[7] TA de Melun, 5 décembre 2014, n° 1308892.
[8] TA de Lille, 23 juillet 2014, n° 1403380.
[9] TA de Versailles, 18 avril 2014, n° 1402853.



COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Les pistes de ski peuvent relever du domaine public

Certaines propriétés des collectivités publiques affectées à l'usage du public ou aménagées pour des services publics sont régies par des règles particulières et constituent le « domaine public ». Les juridictions administratives sont compétentes pour déterminer ce qui relève ou non de ce domaine public.

Dans la décision *Commune de Val-d'Isère* du 28 avril 2014, le Conseil d'État juge qu'une piste de ski alpin qui a fait l'objet d'un aménagement indispensable à son affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski fait partie du domaine public de la collectivité territoriale à laquelle elle appartient.

Il en va de même du sous-sol des terrains de la piste de ski s'il comporte des aménagements ou des ouvrages qui en font un accessoire indissociable de cette piste.

CE, section, 28 avril 2014, Commune de Val-d'Isère, n° 349420.

TERRITOIRE

Les règles du redécoupage cantonal

L'application de la loi du 17 mai 2013 imposait de procéder à une nouvelle délimitation de l'ensemble des circonscriptions cantonales en vue du prochain renouvellement général des conseils départementaux, fixé au mois de mars 2015. En 2014, de nombreux recours contre les décrets qui ont procédé au redécoupage cantonal ont été portés devant le Conseil d'État. Dans la décision *Commune de Ners et autres* du 5 novembre 2014, le Conseil d'État a précisé l'interprétation du cadre législatif applicable à ce redécoupage, fixé notamment par l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

En principe, les nouveaux cantons doivent être définis sur des bases « essentiellement démographiques ». Cela n'impose pas une stricte proportionnalité : un écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département est admissible s'il est justifié par des considérations dénuées d'arbitraire.

En outre, des exceptions limitées peuvent être apportées au caractère essentiellement démographique de la délimitation d'un canton, lorsque des considérations géographiques (insularité, montagne, enclavement…) ou d'autres impératifs d'intérêt général l'imposent.

CE, section, 5 novembre 2014, Commune de Ners et autres, n° 379843.





URBANISME

De nombreux recours au juge administratif

En 2014, les citoyens ou promoteurs voyant leurs projets contrecarrés par un refus de permis de construire[1], le retrait d'un permis tacite[2], un arrêté interruptif de travaux ou une opposition à déclaration préalable de travaux[3] ont été nombreux à saisir les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Par ailleurs, les juridictions ont été souvent amenées à contrôler la légalité d'autorisations d'urbanisme ou de déclarations d'utilité publique critiquées par un voisinage réticent à la construction d'une cité universitaire[4], d'une base nautique[5], d'éoliennes[6] ou d'un stade[7].

Pour leur part, les juridictions parisiennes ont eu à se prononcer sur la restructuration d'un des grands magasins historiques de la capitale[8]. Faisant application de nouvelles règles contentieuses, les juridictions ont parfois pu, en cours d'instance, surseoir à statuer pour permettre au titulaire de l'autorisation d'urbanisme d'en obtenir la régularisation par un permis modificatif[9].

Elles ont également contrôlé le droit de préemption des communes[10] et des documents d'urbanisme tels que les plans d'occupation des sols[11] ou les plans locaux d'urbanisme[12].

[1] TA de Montpellier, 4 novembre 2014, n° 1302381 ; TA de Mayotte, 18 septembre 2014, n° 1300237.
[2] TA de Cayenne, 30 octobre 2014, n° 1300631.
[3] TA de Saint-Martin, 12 juin 2014, n° 1100050.
[4] TA de Lyon, 18 décembre 2014, n° 1300455.
[5] TA de Nantes, 6 novembre 2014, n° 1402072.
[6] CAA de Douai, 8 septembre 2014, n° 13DA01010.
[7] CAA de Lyon, 14 mai 2014, n° 13LY01447.
[8] TA de Paris, 13 mai 2014, nos 1302162 et 1307368 ; CAA Paris, 5 janvier 2015, nos 14PA02697 et 14PA02791.
[9] TA de Marseille, 11 décembre 2014, n° 1206440 ; TA de Saint-Barthélemy, 31 juillet 2014, n° 1400017.
[10] TA de Toulouse, 25 juin 2014, n° 11002474.
[11] CAA de Nantes, 21 mars 2014, n° 12NT02231.
[12] TA de Toulon, 6 février 2014, n° 1202499.



/**La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**/
Elle a été instituée par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950. Mise en place en 1959, la CEDH a pour mission d'assurer le respect des engagements souscrits par les États signataires de la Convention et de garantir de nombreux droits fondamentaux. Ses dispositions s'appliquent directement dans chaque État membre du Conseil de l'Europe, et un particulier peut les invoquer devant les juridictions nationales.



DROIT EUROPÉEN

Exécution des arrêts de la CEDH

Le Conseil d'État a rappelé que lorsque l'administration exerce, sous le contrôle du juge administratif, les pouvoirs de sanction dont elle dispose, il lui appartient de respecter la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a précisé que la complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant un État partie à la Convention implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures nécessaires : d'une part, à la réparation des conséquences de la violation de la convention ; d'autre part, à la disparition de la source de cette violation. Il appartient donc à l'État condamné de verser à l'intéressé les sommes que lui a allouées la CEDH et d'adopter les mesures individuelles ou générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée. Pour le reste, il doit déterminer les moyens de s'acquitter de ses obligations.

Une violation constatée par la CEDH ne peut avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire, notamment celles de ces décisions juridictionnelles qui réforment en tout ou en partie une sanction administrative. En revanche, lorsque la sanction a été prise par une administration, sans être ensuite réformée par une juridiction, l'arrêt de la CEDH constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité administrative investie du pouvoir de sanction.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, il incombe à cette autorité d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la Convention. Dans ce cas, elle doit la réexaminer.

CE, assemblée, 30 juillet 2014, M. B, n° 358564.

TRANSPORTS

Le juge administratif et les automobilistes

Avant la dépénalisation des infractions au stationnement, de nombreuses décisions rendues par les juridictions administratives en 2014 concernent déjà les automobilistes. En matière de permis à points, les conducteurs ont ainsi pu contester le nombre de points retirés sur leur permis de conduire[1] ou demander l'annulation de la décision constatant l'invalidation de ce permis en l'absence de points restants[2].

Les tribunaux ont également eu à juger de décisions du préfet refusant d'échanger un permis étranger contre un permis français[3].

En plus des contestations relatives à la police du stationnement ou à celle de la circulation, les juridictions ont eu à juger de la légalité des décisions de refus, de retrait[4] ou encore de suspension[5] d'agrément du contrôle technique. Elles ont enfin été saisies de litiges touchant à l'immatriculation de véhicules[6].

[1] TA d'Amiens, 24 décembre 2014, n° 1400382.
[2] CAA de Bordeaux, 27 novembre 2014, n°13BX00545 ; TA de la Polynésie française, 22 mai 2014, n° 1400300.
[3] TA de Montreuil, 20 février 2014, n° 1206941.
[4] TA de Nancy, 14 octobre 2014, n° 1401349.
[5] TA de Grenoble, 8 avril 2014, n° 1402043 ; TA de Strasbourg, 19 décembre 2014, n° 1403167.
[6] TA de Bordeaux, 23 décembre 2014, n° 1302706.



/**La dépénalisation du stationnement**/
L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) décide la dépénalisation du stationnement payant des véhicules sur la voie publique en prévoyant une entrée en vigueur différée. La dépénalisation du stationnement conduira les communes ou les agglomérations à fixer à la fois le prix du stationnement et le montant forfaitaire infligé à l'automobiliste qui ne l'aurait pas payé.



DROIT DU TRAVAIL

Entreprise et salariés de droit privé

Le juge administratif est saisi chaque année de nombreuses affaires concernant les salariés de droit privé. En vertu d'une procédure instaurée récemment, les tribunaux et cours ont jugé en 2014 de la légalité des décisions administratives homologuant les plans de sauvegarde de l'emploi établis par les employeurs afin de limiter les conséquences des licenciements collectifs[1] ou validant les accords ayant le même objet[2].

Ils ont également contrôlé la légalité des décisions par lesquelles les inspecteurs du travail ou le ministre chargé du travail délivrent[3] ou non[4] aux entreprises l'autorisation de licencier des salariés exerçant un mandat syndical. Des tribunaux ont même été amenés à examiner certaines dispositions des règlements intérieurs des entreprises, comme celle soumettant les salariés à un test salivaire obligatoire afin de dépister l'usage de stupéfiants[5].

Le juge administratif intervient également sur saisine de personnes en recherche d'emploi, qui peuvent contester devant lui les décisions de Pôle emploi relatives à leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi[6], à leur radiation de cette liste[7] ou aux retenues opérées sur les prestations versées[8].

[1] CAA Nancy, 23 juin 2014, nos 14NC00528, 14NC00635 et 14NC00675 ; CAA Marseille, 1er juillet 2014, n° 14MA01909 ; TA Paris, 23 mai 2014, n° 1402928 ; TA de Cergy-Pontoise, 11 juillet 2014, n° 1404270.
[2] CAA de Versailles, 30 septembre 2014, nos 14VE02163 et 14VE02167.
[3] TA de Pau, 11 février 2014, n° 1202115.
[4] TA de Poitiers, 17 juillet 2014, n° 1200875 ; TA de Caen, 18 septembre 2014, n° 1301730 ; TA de St-Denis, 2 octobre 2014, n° 1200759 ; TA de Limoges, 10 avril 2014, n° 1301418.
[5] TA de Nîmes, 27 mars 2014, n° 1201512.
[6] TA d'Orléans, 24 décembre 2014, n° 1300086 ; TA de Bastia, 5 juin 2014, n° 1300262.
[7] TA de Nice, 23 octobre 2014, n° 1203289.
[8] TA de Fort-de-France, 12 juin 2014, n° 1300239.

LA CULTURE DE L'URGENCE

DÉCODAGE

L'année 2014 aura été particulièrement riche en affaires médiatiques à l'occasion desquelles l'opinion publique semble avoir (re)découvert la capacité du juge administratif à juger « en quelques heures ». Pourtant, depuis plus de quinze ans, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs rendent, chaque année, près de 15 000 ordonnances de référé, dans des délais très brefs.

Qu'est-ce qu'une procédure d'urgence ?

« Dieudonné M'Bala M'Bala », « Google contre CNIL », « VTC contre taxis »… : de nombreuses affaires traitées en urgence en 2014 ont défrayé la chronique. La rapidité d'intervention du juge administratif a, semble-t-il, particulièrement surpris les commentateurs.
Pourtant, apporter le plus rapidement possible une réponse utile aux affaires qui le justifient est précisément le but des procédures de référé, profondément rénovées par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.
Ces procédures sont toutes caractérisées par une grande souplesse, gage d'une intervention rapide et efficace du juge.
Elles permettent notamment de demander au juge des référés – un magistrat statuant seul – d'ordonner des mesures provisoires tendant à préserver les droits des justiciables.

Le juge des référés est massivement sollicité. Par exemple, les tribunaux administratifs ont rendu 10 218 ordonnances de référé-suspension en 2014 tandis que le Conseil d'état en a rendu 162, généralement dans un délai inférieur à un mois.

Dans quelles circonstances y a-t-on recours ?

Les procédures d'urgence reposent principalement sur trois procédures de référé.
En cas d'urgence, et à condition d'être également saisi au fond, le juge administratif peut suspendre une décision administrative (permis de construire, titre de séjour…) lorsqu'il existe un doute sérieux quant à sa légalité (référé-suspension). Il est alors le « juge de la vraisemblance » : au regard du délai bref dont il dispose pour se prononcer, il ne peut rechercher l'exacte vérité juridique et il lui suffit d'estimer que la décision attaquée revêt l'apparence d'une décision illégale pour la suspendre.
Une procédure d'extrême urgence, le référé-liberté, permet au juge administratif d'ordonner, dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine (ou avant si la situation le justifie), toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Il est, dans ce cas, le « juge de l'évidence ».
Le référé conservatoire ou référé « mesures utiles » permet de demander au juge toutes mesures utiles avant même que l'administration ait pris une décision. Par exemple, il est possible de demander la communication d'un document qui est nécessaire pour faire valoir des droits. Le juge se prononce alors dans un délai variant de quelques jours à un mois.

Pourquoi une telle médiatisation ?

Avec ces procédures d'urgence, le temps de la justice coïncide avec celui de l'action de l'administration et celui des médias. C'est parfois une contrainte pour le juge administratif. Dans le cas d'affaires sensibles, il doit préserver la sérénité indispensable à une bonne justice et faire œuvre de pédagogie pour que le sens de ses décisions soit compris du plus grand nombre.

Comment ça marche ?

La procédure est en principe contradictoire, c'est-à-dire que, malgré les délais contraints, il doit y avoir place pour un débat entre parties.
Si le juge des référés est en principe un juge unique, dans certains cas, la difficulté des questions posées peut conduire le juge à renvoyer le jugement à une formation collégiale, voire à ordonner une expertise ou à solliciter l'avis de « sachants ». Ces facultés ont ainsi été utilisées en 2014 dans l'affaire portant sur la situation de M. Vincent Lambert. Les délais de jugement peuvent alors, tout en restant brefs, être adaptés aux spécificités de l'affaire.
Les mesures prononcées par le juge des référés sont provisoires. En particulier, la suspension ordonnée par le juge du référé-suspension perd effet dès que le juge s'est prononcé au fond sur la demande d'annulation.

« Si le juge laisse passer l'événement à l'occasion duquel une atteinte à une liberté fondamentale est alléguée, il ne peut que conclure à un non-lieu, c'est-à-dire renoncer à exercer son office. Le Conseil d'État, comme les tribunaux administratifs, refuse par principe de consentir à cette mutilation. Ainsi, le juge doit statuer, dès lors que c'est possible, avant que ne se produise l'événement. »

Jean-Marc Sauvé, in Le Monde, *12 janvier 2014.*

Plus d'informations sur « Les procédures d'urgence » sur www.conseil-etat.fr

Des affaires pour comprendre

DIEUDONNÉ M'BALA M'BALA



Le juge des référés du Conseil d'État était saisi en appel d'une requête contre une ordonnance du tribunal administratif de Nantes suspendant l'arrêté du préfet de Loire-Atlantique interdisant la représentation, le jour même, du spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala. Il a annulé l'ordonnance du tribunal administratif et rejeté la demande de suspension, relevant que la réalité et la gravité des « risques de troubles à l'ordre public » étaient établies tant par les pièces du dossier que par les échanges à l'audience publique*.

**Le Conseil d'État prononcera le 10 janvier une deuxième, puis le 11 janvier une troisième ordonnance confirmant l'interdiction du spectacle à Tours puis à Orléans.*

VTC* CONTRE TAXIS



Le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'exécution d'un décret relatif à la réservation préalable des VTC introduisant un délai minimal de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge du client. Saisi par plusieurs sociétés de VTC, le juge a estimé qu'un doute sérieux existait sur la légalité de ce décret, les motifs avancés par l'administration (distinguer cette activité de celle des taxis, fluidifier la circulation) n'apparaissant pas suffisants en l'état de l'instruction pour justifier cette mesure au regard du principe de liberté du commerce et de l'industrie.

**Véhicules de tourisme avec chauffeur.*

CNIL CONTRE GOOGLE INC.



Estimant que Google Inc. avait commis des manquements aux règles de protection des données à caractère personnel, la CNIL avait prononcé une sanction de 150 000 € et la publication de cette décision sur son site et sur le site google.fr. Saisi par Google Inc. d'une demande de suspension de cette publication, le juge des référés du Conseil d'État a estimé que la condition d'urgence n'était pas remplie et que la société, qui invoquait seulement l'existence d'un préjudice de réputation irréparable, n'établissait pas que cette publication lui porterait une telle atteinte. Il a donc rejeté la demande.

ACCESSION D'UN CLUB DE FOOTBALL À LA LIGUE 2



Saisi moins d'une semaine avant le championnat de France de Ligue 2, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a suspendu par ordonnance l'exécution d'une décision de la FFF* interdisant, pour des motifs financiers, l'accession du club de Luzenac au championnat, et il a ordonné le réexamen de sa situation dans un délai de huit jours. Après ce nouvel examen, dont il est ressorti que la situation financière du club permettait son accession au statut professionnel, la Ligue de football professionnel a refusé sa participation au championnat pour un motif lié aux installations sportives du club.

** Décision de la commission d'appel de la direction nationale du contrôle de gestion de la Fédération française de football.*

L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE
EN CHIFFRES

CONSEIL D'ÉTAT

12 082
AFFAIRES ENREGISTRÉES,
+ 30,8 % PAR RAPPORT À 2013
(EN RAISON NOTAMMENT DU CONTENTIEUX LIÉ AU DÉCOUPAGE CANTONAL)

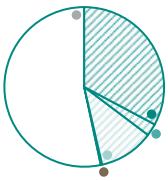
—

12 252
AFFAIRES JUGÉES,
+ 26,5 % PAR RAPPORT À 2013
(EN RAISON NOTAMMENT DU CONTENTIEUX LIÉ AU DÉCOUPAGE CANTONAL)

Délai prévisible moyen de jugement *(en mois)*

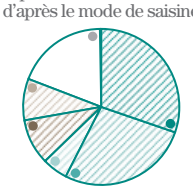
8 m
- 27,28 % DE 2004 À 2014
(HORS CONTENTIEUX LIÉ AU DÉCOUPAGE CANTONAL)

Répartition des affaires jugées par formation de jugement



33 % Sous-sections jugeant seules
2,5 % Ordonnances du juge des référés
11 % Sous-sections réunies
0,21 % Assemblée du contentieux, section du contentieux
53,29 % Autres ordonnances

Répartition du contentieux d'après le mode de saisine



31 % Premier ressort
27% Cassation des arrêts des CAA
5 % Cassation des jugements des TA (référés)
10 % Cassation des jugements des TA (autres)
8 % Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées
19 % Autres

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

195 625
AFFAIRES ENREGISTRÉES,
+ 11,3 % PAR RAPPORT À 2013

—

188 295
AFFAIRES JUGÉES,
+ 2,8 % PAR RAPPORT À 2013

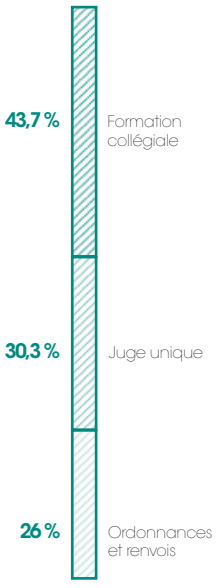
Délai prévisible moyen de jugement *(en mois)*

10 m 1 j
- 45 %
DE 2004 À 2014

—

96,44 %
DES JUGEMENTS DES TA SONT LA SOLUTION DÉFINITIVE DU LITIGE

Répartition des affaires jugées par formation de jugement



COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

29 857
AFFAIRES ENREGISTRÉES,
+ 3,4 % PAR RAPPORT À 2013

—

29 930
AFFAIRES JUGÉES,
+ 3,2 % PAR RAPPORT À 2013

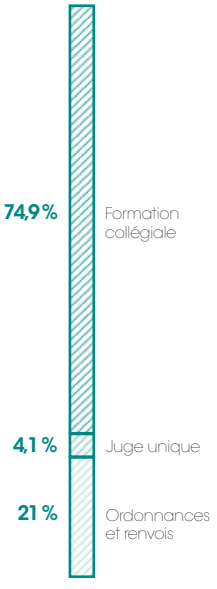
Délai prévisible moyen de jugement *(en mois)*

11 m 1 j
- 48 %
DE 2004 À 2014

—

77,60 %
DES DÉCISIONS DES CAA ONT CONFIRMÉ LES JUGEMENTS DES TA

Répartition des affaires jugées par formation de jugement



COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

37 356
RECOURS ENREGISTRÉS,
+ 7,5 % PAR RAPPORT À 2013

—

39 162
AFFAIRES JUGÉES,
+ 1,6 % PAR RAPPORT À 2013

Délai prévisible moyen de jugement *(en mois)*

6 m 4 j
- 20 J PAR RAPPORT À 2013

Origine des recours déposés auprès de la CNDA

En 2014, les recours déposés émanaient de requérants originaires de **110 pays.** Les **10 pays** les plus représentés sont :

1. Kosovo — **9,3 %** 3 466 recours
2. Bangladesh — **9,2 %** 3 422 recours
3. Albanie — **8,8 %** 3 301 recours
4. Rép. dém. du Congo — **8,3 %** 3 100 recours
5. Russie — **6 %** 2 228 recours
6. Chine — **4,6 %** 1 728 recours
7. Turquie — **4,1 %** 1 518 recours
8. Sri Lanka — **4 %** 1 477 recours
9. Géorgie — **3,8 %** 1 418 recours
10. Arménie — **3,7 %** 1 375 recours

rme ma

LE CONSEIL D'ÉTAT : UNE EXPERTISE JURIDIQUE EN DIALOGUE AVEC LA SOCIÉTÉ

Le numérique et les droits fondamentaux

Les bouleversements suscités par le numérique dans les domaines économique, technologique et social interrogent les repères juridiques. S'ils ouvrent de nouveaux espaces de libertés, ils sont aussi porteurs de risques pour celles-ci. Dans quelle mesure la protection des droits fondamentaux nécessite-t-elle d'être repensée dans ce contexte nouveau ? C'est pour répondre à cette question que le Conseil d'État a consacré son étude annuelle 2014 au numérique.

Pourquoi le Conseil d'État a-t-il consacré son étude annuelle 2014 au sujet « Le numérique et les droits fondamentaux » ?

Maryvonne de Saint Pulgent : Ce choix est à la fois évident et novateur : évident parce que le Conseil d'État a toujours été un gardien des droits et libertés fondamentaux ; novateur parce que le phénomène du numérique revêt des dimensions technique, économique et de société qui bouleversent les repères juridiques habituellement reconnus. Le numérique, qui conduit à une mise en données et à une mise en réseau générale, pose, en cela, problème aux droits fondamentaux ; non qu'il serait, en soi, un phénomène négatif, mais parce qu'il met en question leur contenu et leur régime.

Jacky Richard : En 1998, une étude thématique commandée par le Gouvernement au Conseil d'État sur Internet et les réseaux numériques répondait aux questions liées aux enjeux juridiques de l'essor d'Internet. Quinze ans plus tard, il était nécessaire que le Conseil d'État revienne sur ces questions, en raison des considérables évolutions techniques, économiques et sociales à l'œuvre. L'étude du Conseil d'État consiste plutôt à proposer une approche globale et à répondre à la question suivante : face aux bouleversements suscités par le numérique, dans quelle mesure la protection des droits fondamentaux doit-elle être repensée ? Elle apporte également des réponses aux nombreuses questions actuellement en débat telles que la neutralité d'Internet, le droit propre aux plateformes numériques, la propriété des données… L'étude a été attentive aux risques que présente le numérique mais ne méconnaît pas le rôle positif de ce dernier dans l'exercice des libertés ni sa contribution à la réforme des politiques publiques, à l'innovation et à la croissance. Son but est de faire en sorte que les risques dont Internet est porteur ne remettent pas en cause son potentiel.

Pourquoi le Conseil d'État soutient-il que la protection des droits fondamentaux dans les usages du numérique passe, à la fois, par l'accroissement des capacités d'action des individus et par la mobilisation des outils et des usages du numérique au service de l'intérêt général ?

M.S.P. : Deux principes directeurs président aux orientations et propositions de l'étude du Conseil d'État. Le premier concerne la capacité d'action des individus. Il faut renforcer le pouvoir des individus et ceux de leurs groupements pour rééquilibrer leurs relations avec les fournisseurs de services. Les propositions formulées sont fondées sur une logique de « responsabilisation » des individus. Le Conseil d'État préconise ainsi que les pouvoirs publics renforcent la capacité des personnes physiques à agir, de manière individuelle ou collective, afin d'en faire des gardiens efficaces de leurs propres libertés. Dans cette perspective, il convient de donner à la CNIL et à l'ensemble des autorités de protection des données européennes une mission explicite de promotion des technologies renforçant la maîtrise des personnes quant à l'utilisation de leurs données.

Le second principe directeur est de mettre le numérique au service de l'intérêt général. Le numérique peut contribuer de manière considérable à l'efficacité des politiques de santé, d'éducation, de sécurité, de lutte contre la fraude ou de promotion de la culture, ainsi qu'à la simplification des démarches administratives. Le Conseil d'État propose en ce sens de mieux affirmer la liberté de réutilisation statistique des données personnelles, d'ouvrir de manière maîtrisée l'utilisation des numéros d'identification et de renouveler la conception des garanties du pluralisme dans les médias. Cela signifie aussi que l'État s'impose à lui-même, lorsqu'il utilise le numérique, un haut niveau d'exigence dans le respect des droits fondamentaux.

J. R. : Les deux principes directeurs sont mis en œuvre dans le respect des règles fondamentales de la protection des données : finalité déterminée des traitements, loyauté et proportionnalité de leur collecte et conservation, usage statistique encadré des mégadonnées. De plus, ils justifient la nécessité de mettre en place des instruments nouveaux adaptés à la puissance du numérique. Les outils et usages du numérique que l'étude propose ont l'ambition de relever le défi permanent de la protection des droits fondamentaux, tout en assurant l'efficacité de la collecte et du traitement du renseignement et en définissant une stratégie économique pertinente pour la prospérité de la France au sein de l'Europe.

Quels ont été l'accueil réservé à l'étude du Conseil d'État et son impact ?

M.S.P. : L'étude du Conseil d'État a été l'une des bases de la concertation engagée par le Gouvernement et confiée au Conseil national du numérique. Nous avons été auditionnés à l'Assemblée nationale par la commission des lois puis par la commission ad hoc sur les droits et libertés à l'âge du numérique. Par ailleurs, le Conseil d'État a répondu à de nombreuses sollicitations émanant de l'Université, de cercles de réflexion ou de groupes d'intérêt. L'étude a également eu une large audience dans la presse, dans les médias sociaux et sur Internet en général…

50 propositions
pour mettre le numérique au service des droits individuels et de l'intérêt général et éclairer les travaux engagés par les pouvoirs publics : au niveau national avec le projet de loi sur le numérique ; au niveau européen avec les règlements sur la protection des données personnelles et sur le marché unique des communications électroniques.



MARYVONNE DE SAINT PULGENT
Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

JACKY RICHARD
Rapporteur général

DOSSIER N° 1

L'ÉTUDE ANNUELLE 2015 : *L'ACTION ÉCONOMIQUE DES PERSONNES PUBLIQUES*

En 2015, le Conseil d'État proposera aux pouvoirs publics son analyse sur les fondements de l'action économique de l'État et des collectivités territoriales et de donner son avis sur leur capacité à mobiliser les outils pertinents de leur action. L'étude aura la triple ambition de retenir une approche aussi concrète et opérationnelle que possible en définissant le contenu de la « boîte à outils » à la disposition des personnes publiques, d'en définir une doctrine d'emploi juridique et de traiter les aspects de droit communautaire, essentiels en ce domaine, tout en évitant une approche trop résignée des contraintes qui en découlent.

Appliquant la même méthodologie que pour les études précédentes, l'exercice s'appuie sur un cycle d'auditions de représentants des administrations, des élus locaux, des acteurs économiques, d'universitaires et de responsables des institutions européennes.

Parution en septembre 2015 à La Documentation française.

Les études annuelles :
- **2012 :** Les agences
- **2013 :** Le droit souple
- **2014 :** Le numérique et les droits fondamentaux

Dans quels types de litiges le juge administratif applique-t-il le droit de l'environnement ?

Clémence Olsina : Ces recours sont très variés. Ils s'inscrivent souvent dans le cadre des « polices spéciales » du code de l'environnement, c'est-à-dire des mesures spécifiques que prend l'administration pour réguler les activités des particuliers susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : lorsqu'elle autorise (ou refuse d'autoriser) une installation hydraulique ou une « installation classée », crée une zone de développement de l'éolien, impose l'élimination de déchets, réglemente un parc naturel, arrête les dates d'ouverture de la chasse, etc.

Mais il peut aussi s'agir de recours contre des projets portés par l'administration, par exemple contre l'acte par lequel elle déclare d'utilité publique – pour permettre l'expropriation des parcelles dont elle a besoin – une ligne à très haute tension ou une autoroute. Par ailleurs, les préoccupations environnementales sont présentes dans d'autres législations : en matière d'urbanisme, par exemple.

Mais qu'est-ce qui fait l'unité de la matière et a justifié la rédaction d'un dossier thématique ?

C. O. : C'est justement sa transversalité : l'objectif de protection de l'environnement est intégré dans de nombreuses législations qui étaient auparavant davantage cloisonnées. Et cette intégration s'est significativement renforcée. Le juge administratif a eu à en tirer les conséquences.

Autre point commun : tous ces litiges sont sous-tendus par la recherche d'une conciliation entre des objectifs parfois contradictoires. La protection de l'environnement est évidemment un but d'intérêt général. Mais elle peut entrer en conflit avec certaines activités humaines et industrielles qui poursuivent parfois, elles aussi, des intérêts généraux divergents : divergence, par exemple, entre le souci de conservation d'une espèce animale et la lutte contre les dégâts qu'elle peut occasionner, entre la réalisation d'une infrastructure de production ou de transport d'énergie et la prise en compte des risques qu'elle peut engendrer pour son environnement, etc. L'administration, sous le contrôle du juge, doit trouver le bon équilibre.

La Charte de l'environnement de 2004 a-t-elle transformé le droit de l'environnement ?

C. O. : Elle a entraîné plusieurs séries de changements. Sur le fond, certains droits sont inédits, au moins dans leur formulation, par exemple celui de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, posé par l'article 1er de la Charte. D'autres principes figuraient déjà dans l'ordre juridique, par exemple le principe de précaution que consacre son article 5. Mais, en les inscrivant dans la Constitution, elle les a hissés au plus haut niveau de la hiérarchie des normes.

La Charte a modifié la répartition des compétences entre le législateur et l'administration sur certains points. Son article 7 érige ainsi en principe la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement « dans les conditions et limites définies par la loi ». Désormais, les actes réglementaires, comme les décrets, peuvent seulement préciser les modalités d'application des procédures de participation (enquête publique, etc.) prévues par la loi.

Enfin, la Charte a eu une influence sur les techniques de contrôle du juge administratif. Certaines techniques se sont facilement coulées dans le moule des prescriptions de la Charte. Par exemple, l'article 6 impose la conciliation des préoccupations environnementales, économiques et sociales. Le « bilan » de l'utilité publique des projets d'aménagement ou d'équipement opéré de longue date par le juge administratif permet d'en assurer le respect.

Sur d'autres points, la jurisprudence a dû évoluer : alors que le champ d'application du principe de précaution était limité au droit de l'environnement, le juge l'applique désormais dans toutes les branches de la législation, par exemple en urbanisme. La Charte de l'environnement l'a en quelque sorte « décloisonné ».

Le juge administratif n'applique-t-il pas aussi le droit international et le droit européen ?

C. O. : Si, et la place importante des normes internationales, surtout des normes issues du droit de l'Union européenne, est d'ailleurs une caractéristique du droit de l'environnement : zones Natura 2000 (directive « Habitats » du 21 mai 1992), produits chimiques (règlement Reach du 18 décembre 2006), espèces animales (directive « Oiseaux » du 30 novembre 2009), etc. On peut également citer, en dehors du droit de l'UE, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement. Ces textes sont très souvent invoqués devant le juge administratif dans le cadre des litiges environnementaux.

La Charte de l'environnement a entraîné plusieurs séries de changements. Sur le fond, certains droits sont inédits, dont celui de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé affirmé par l'article 1er de la Charte.

10 articles
composent la Charte de l'environnement, qui a une valeur constitutionnelle.

Le juge administratif et le droit de l'environnement



CLÉMENCE OLSINA
Auditrice, rapporteur à la 6e sous-section du contentieux du Conseil d'État, rédactrice du dossier thématique

DOSSIER N°2

LES DOSSIERS THÉMATIQUES DU CONSEIL D'ÉTAT

Le site Internet du Conseil d'État propose des « dossiers thématiques » portant sur des sujets à fort impact sociétal. Ils présentent de manière synthétique et problématisée une vision d'ensemble de l'évolution de la jurisprudence sur les principales questions juridiques. Ils insistent sur les conditions dans lesquelles le juge administratif est saisi sur les normes internes et internationales applicables aux litiges, sur les points de contrôle et l'intensité du contrôle du juge ainsi que sur les conséquences pratiques des décisions, sur la place et l'influence de la jurisprudence des cours européennes, Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme. Ils comportent les références des principaux textes applicables et des décisions présentant un intérêt jurisprudentiel particulier.

Quelques exemples de dossiers :
- L'expression des convictions religieuses
- L'engagement de la responsabilité des hôpitaux publics
- Le droit de la commande publique
- La question prioritaire de constitutionnalité
- L'administration pénitentiaire et le régime des personnes détenues

www.conseil-etat.fr, « Dossiers thématiques »

OUVERTURE ET ÉCHANGES

DÉCODAGE

Depuis plusieurs années, le Conseil d'État développe une politique de communication et d'ouverture pour expliquer ses missions au grand public et mieux faire connaître son rôle. Dans cette perspective, il organise de nombreux séminaires, colloques ou entretiens thématiques sur des grandes problématiques sectorielles ou transversales qui sont autant d'occasions de faire dialoguer et débattre les différents acteurs du droit.

Confronter les idées

Pour bien conseiller et pour bien juger, il faut comprendre les réalités que saisit le droit. Et les meilleures décisions sont celles qui sont éclairées par le débat et par la confrontation des idées. Fort de ces convictions, le Conseil d'État – profondément marqué par la collégialité de ses procédures internes – a souhaité depuis quelques années approfondir ses échanges avec les différents publics : administrations, universités, barreaux, acteurs économiques et sociaux… qui sont ainsi régulièrement invités à venir débattre et réfléchir avec le Conseil d'État aux évolutions en cours ou à venir.

Conférences et colloques de la section du rapport et des études

La section du rapport et des études organise régulièrement des conférences et des colloques réunissant magistrats, enseignants-chercheurs, praticiens de l'administration ou du secteur privé, mais aussi membres des juridictions de l'Union européenne et représentants des États de l'Union.
Cette activité s'est intensifiée ces dernières années, en privilégiant des thèmes plus variés et en développant des partenariats avec d'autres institutions (Cour de cassation, Conseil économique, social et environnemental, universités, collectivités territoriales, barreaux, chambres consulaires, etc.).

Le cycle de conférences « Où va l'État ? »

L'année 2014 aura notamment été marquée par un important cycle de conférences intitulé « Où va l'État ? » proposant d'aborder l'État sous tous les angles et le rôle de l'ensemble des acteurs :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États
- L'État, sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?
- L'État providence a-t-il vécu ?
- L'État et les entrepreneurs

Ce cycle de conférences s'achèvera en 2015 avec les dernières conférences :
- L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux
- L'État : quels coûts pour quelles missions ?
- Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs
- L'État : démantèlement ou réforme ? (conférence de clôture).

Les rendez-vous du comité histoire

D'autres rendez-vous sont par ailleurs proposés par le comité d'histoire du Conseil d'État. En 2014, une demi-journée d'étude a été organisée avec la Fondation Charles de Gaulle à l'occasion du 70e anniversaire de l'ordonnance du 9 août 1944. Intitulée « Rétablir la légalité républicaine », elle a été conclue par M. Manuel Valls, premier ministre. Par ailleurs, à l'occasion du 40e anniversaire de la disparition de Georges Pompidou, une manifestation a été consacrée à son activité de maître des requêtes au Conseil d'État et à ses relations avec l'institution après son départ du Palais-Royal. La séance « Georges Pompidou et le Conseil d'État » a été conclue par M. Édouard Balladur, ancien premier ministre.

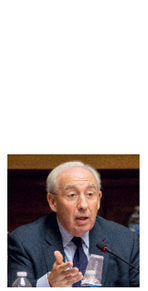
« Nous devons rendre compte de ce que nous faisons : nous ne pouvons ni ne voulons seulement nous retrancher derrière l'autorité de la chose jugée. »

Jean-Marc Sauvé

Des personnalités et des sujets majeurs

L'ÉTAT PROVIDENCE A-T-IL VÉCU ?

JEAN-FRANÇOIS PILLIARD
Vice-président du Medef en charge du pôle social, délégué général de l'UIMM
FRANÇOIS CHÉRÈQUE
Ancien SG de la CFDT, inspecteur général des affaires sociales, président de l'Agence française du service civique
DOMINIQUE SCHNAPPER
Directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre honoraire du Conseil constitutionnel







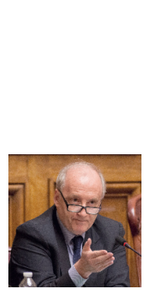


L'ÉTAT ET LES ENTREPRENEURS

VÉRONIQUE MORALI
Présidente de Fimalac Développement et de Webedia
PASCAL FAURE
Directeur général des entreprises
LOUIS SCHWEITZER
Commissaire général à l'investissement







LE SENS ET LA RAISON D'ÉTAT : QUELLE ACTUALITÉ ?

RAPHAËLLE BACQUÉ
Grand reporter au journal Le Monde
PHILIPPE RAYNAUD
Professeur à l'université Panthéon-Assas
HUBERT VÉDRINE
Ancien ministre des affaires étrangères







L'ÉTAT ET LES MONOPOLES RÉGALIENS

GUY CANIVET
Membre du Conseil constitutionnel
DANIEL LEBÈGUE
Ancien directeur du Trésor, ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, président de Transparency International
YVES-THIBAULT DE SILGUY
Diplomate, vice-président du conseil d'administration de Vinci, ancien commissaire européen



IMPÔT ET COTISATION : QUEL FINANCEMENT POUR LA PROTECTION SOCIALE ?

ROLANDE RUELLAN
Présidente de chambre de la Cour des comptes, présidente du comité d'histoire de la sécurité sociale
JEAN-MARIE SPAETH
Président du GIP Santé protection sociale international, ancien président du conseil d'administration de la CNAVTS et de la CNAMTS

RÉTABLIR LA LÉGALITÉ RÉPUBLICAINE

MANUEL VALLS
Premier ministre



À RETROUVER SUR WWW.CONSEIL-ETAT.FR • Toutes ces rencontres et tous ces débats sont à retrouver en ligne sur www.conseil-etat.fr, qui les archive de manière thématique, facilitant ainsi les recherches ex-post. Au-delà du programme des manifestations à venir, chacun peut revoir l'intégralité des échanges, qui font l'objet de captations vidéo, ou visionner des interviews courtes d'intervenants. Pour chaque rendez-vous, un « dossier du participant » est proposé. L'internaute peut ainsi accéder à une première approche synthétique des enjeux et des questions débattues et à un certain nombre de références contextuelles.

Des hommes et des femmes

Une institution en mouvement


PASCALE BAILLY
Magistrate au tribunal administratif de Rouen


FRANÇOIS KOHLER
Directeur de la communication


NATHALIE MANZANO
Agent de greffe au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne


RÉMI BOUCHEZ
Président adjoint de la section des finances


ALICE BERNARD
Chef de division à la Cour nationale du droit d'asile

Membres du Conseil d'État, magistrats, agents de greffe, agents du Conseil d'État et de la CNDA : ils observent les mutations qui ont transformé l'institution depuis quelques années… et imaginent les tendances qui façonneront l'institution de demain.
Témoignages.

"Nous prenons en compte de nouveaux pans du droit."

PASCALE BAILLY

LE CHEMIN PARCOURU. Grâce à la réduction des délais de jugement et à l'extension de ses pouvoirs, le juge administratif répond désormais avec efficacité aux demandes des justiciables. Cela lui permet de faire respecter l'État de droit, y compris dans des domaines restés longtemps hors de portée de son contrôle. Le contentieux pénitentiaire en est un bon exemple. Un long chemin a été parcouru depuis vingt ans. Le juge administratif contrôle aujourd'hui de manière approfondie les décisions prises par l'administration pénitentiaire à l'encontre des détenus. Au-delà des condamnations indemnitaires portant sur les conditions de détention, l'action du juge des référés a permis, quant à elle, de faire cesser rapidement des atteintes graves portées aux libertés fondamentales des détenus.

PERSPECTIVES. Attentif aux questions sociétales, le juge administratif fait également face à la montée en puissance des contentieux économiques. Cela l'amène à prendre en compte de nouveaux pans du droit : droit de l'Union européenne avec le contentieux des aides relevant de la politique agricole commune, ou encore droit du travail avec le contrôle de la légalité des plans de sauvegarde de l'emploi, qui relevait jusqu'alors du juge judiciaire.

"La collégialité et l'efficacité ont été renforcées."

RÉMI BOUCHEZ

LE CHEMIN PARCOURU. Lorsque j'ai rejoint la section des finances, en 2003, le rôle et la méthode de travail des sections administratives paraissaient très proches de ce qu'ils avaient pu être dix, vingt ou trente ans auparavant. Mais aujourd'hui, on ne pourrait plus dire cela. Ainsi, évolution importante, depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État n'est plus seulement le conseil du Gouvernement : il peut aussi conseiller le Parlement, en rendant des avis sur les propositions de loi qui lui sont soumises, ce qui élargit et renforce notre contribution à l'amélioration des textes. Dans toutes les sections, la collégialité et l'efficacité des travaux ont été renforcées par une meilleure organisation des séances et par l'élargissement à tous de la participation au vote. Le traitement des dossiers par les rapporteurs et les secrétariats a été complètement dématérialisé en 2007, grâce à une application dédiée (ISA) connectée à celle du Gouvernement (SOLON) et grâce à l'équipement informatique des salles des sections.

PERSPECTIVES. Un autre changement a été récemment annoncé : les avis donnés par le Conseil d'État sur les projets de loi seront désormais rendus publics. Une réflexion est en cours sur les conséquences à en tirer, mais il en résultera sans doute au moins des ajustements dans la forme de nos avis.

"Nos outils de travail ont été repensés."

NATHALIE MANZANO

LE CHEMIN PARCOURU. La juridiction administrative s'est convertie ces dernières années aux télé-procédures. L'appropriation et le développement de Télérecours ne se sont pas faits en un jour… Nos outils de travail ont été adaptés, repensés. Cet investissement a permis une mise en place et une exploitation pérennes ; le potentiel de l'application est un réel gain pour tous les acteurs. Au tribunal administratif, nous avons été très vite convaincus de l'enjeu que cela représente dans notre travail. Nous nous sommes mobilisés pour expliquer l'outil aux avocats et aux administrations, et les accompagner en amont. Dès lors qu'ils ont compris les avantages, leur adhésion a été immédiate. Et nous restons à leurs côtés, même de manière personnalisée.

PERSPECTIVES. Une utilisation des téléprocédures en audience se généralisera certainement assez rapidement, afin d'avoir toutes les pièces à disposition. Mais si près des trois quarts des dossiers que nous enregistrons sont dématérialisés, l'ouverture plus large de Télérecours aux personnes non représentées par des avocats sera une véritable avancée. Si un individu peut remplir sa déclaration de revenus en ligne, il n'y a pas de raison qu'il ne puisse pas saisir le juge administratif de manière dématérialisée.

“Nous devons répondre à des attentes nouvelles.”

FRANÇOIS KOHLER



LE CHEMIN PARCOURU. Le Conseil d’État s’est engagé dans une vaste politique d’ouverture : réduction des délais de jugement, transparence et information des parties, place des avocats dans les audiences, évolutions des procédures… La direction de la communication y contribue en facilitant les relations avec la haute juridiction administrative : ouvrir les portes du Conseil d’État au grand public ; donner aux justiciables l’information pratique pour accéder au juge ; proposer des savoirs référents pour faciliter le travail des publics experts. Nous menons ainsi une communication active à travers de nombreuses relations presse, une présence croissante sur les réseaux sociaux, des opérations de relations publiques, l’animation d’une plate-forme Internet…

PERSPECTIVES. Depuis 2015, les avis du Conseil d’État sur les projets de loi sont rendus publics, donnant une visibilité nouvelle à notre activité consultative. Et la « révolution numérique » transforme le lien entre les citoyens et leurs institutions. Le Conseil d’État n’y échappe pas : il fait de plus en plus l’objet de sollicitations individuelles via les réseaux sociaux. La direction de la communication doit répondre à ces attentes. Elle sera aussi, demain plus encore, la direction des relations citoyennes.

“Les requérants sont mieux informés.”

ALICE BERNARD

LE CHEMIN PARCOURU. En plus de soixante ans d’existence, la CNDA a connu des évolutions majeures. Le transfert de gestion de la CNDA au Conseil d’État en 2009 a accéléré le processus de professionnalisation et de juridictionnalisation. C’est notamment sous l’impulsion du Conseil d’État, mais aussi de la Cour européenne des droits de l’homme, que la motivation des décisions s’est considérablement améliorée, tout comme les délais de jugement. De même, la formation de l’ensemble du personnel de la CNDA est devenue une priorité. Agents, rapporteurs et magistrats témoignent d’un haut niveau d’expertise, indispensable pour un traitement efficace et rapide des dossiers dont ils ont la charge. Des efforts ont également été réalisés sur l’information du requérant grâce au renforcement du service de l’accueil des parties et à l’instauration du calendrier prévisionnel d’instruction. Mieux informés, ils se préparent à l’audience dans de meilleures conditions.

PERSPECTIVES. La toute prochaine réforme de l’asile va achever la démarche de juridictionnalisation de la Cour. Les récentes améliorations, et notamment la baisse des délais de traitement des dossiers des requérants, vont nous permettre de mettre en place sereinement cette réforme. La CNDA va se rapprocher encore davantage des autres juridictions administratives.



GÉRER EN CHIFFRES

42

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
8 COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL ET LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE



- Tribunal administratif
- Cour administrative d’appel
- CNDA

OUTRE-MER

- Basse-Terre
- Cayenne
- Fort-de-France
- Saint-Barthélemy
- Saint-Martin
- Saint-Pierre-et-Miquelon
- Saint-Denis-de-la-Réunion
- Mamoudzou
- Nouméa
- Mata-Utu
- Papeete

Effectifs de la juridiction administrative

1 437 AGENTS DANS LES TA ET CAA
1 133 MAGISTRATS DES TA ET CAA
422 AGENTS DU CONSEIL D’ÉTAT
339 AGENTS DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE
232 MEMBRES DU CONSEIL D’ÉTAT
160 ASSISTANTS DE JUSTICE AU CONSEIL D’ÉTAT ET DANS LES TA ET CAA

LE KIOSQUE DU CONSEIL D’ÉTAT

Le site Internet du Conseil d’État,
c’est 2 300 pages de contenu, 10 000 inscrits à l’e-news, 150 000 visites par mois et près de 5 millions de pages vues par an.
www.conseil-etat.fr

Comme nos 39 000 followers (abonnés),
rendez-vous sur Twitter pour suivre, à chaud, l’actualité du Conseil d’État.
@Conseil_Etat

Lettre de la justice administrative,
rapports et études, dossiers thématiques… Retrouvez les principales publications du Conseil d’État.
www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Lettre-de-la-justice-administrative

Les conférences du Conseil d’État réunissent tous les acteurs
– juristes, enseignants-chercheurs, praticiens de l’administration du secteur privé, en France et dans le monde – de l’évolution du droit et de la vie publique aujourd’hui. Retrouvez les programmes, comptes rendus et vidéos sur
www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences

Avec une sélection de près de 3 500 références d’avis rendus par les formations consultatives
du Conseil d’État, ConsiliaWeb propose les avis dits « sur questions du Gouvernement » dans leur intégralité de 1947 à 1989, et à partir de 1990 lorsqu’ils ont été rendus publics.
www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb

Avec ses 246 000 documents
– décisions et avis contentieux : mis à jour quotidiennement –, ArianeWeb est la base jurisprudentielle de référence.
www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb

CONSEIL D’ÉTAT
1, place du Palais-Royal 75100 Paris Cedex 01

Directeur de la publication : Jean-Marc Sauvé - Rédacteur en chef : Maryvonne de Saint Pulgent - **Conception et coordination :** direction de la communication - **Rédaction - Conseil d’État :** Lucille Benatia, Catherine Bergeal, Laurent Cytermann, Louis Dutheillet de Lamothe, Stéphane Eustache, Dominique Kimmerlin, François Kohler, Nicolas Labrune, Samantha Leblanc, Jean Lessi, Camille Pascal, Jacky Richard, Matthieu Schlesinger, Bernard Stirn - **Création et réalisation :** Angle (RACO014) - **Crédits photo :** direction de la communication (Jean-Baptiste Eyguesier), Getty, Réa, Sipa, Fotolia, Présidence de la République/P. Segrette - **Impression :** Imprimé par l’Imprimerie Frazier sur papier FSC®.



Le présent bilan a pour vocation d'informer le public des activités du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Il accompagne le rapport public du Conseil d'État, qui peut être consulté sur **www.conseil-etat.fr** ou commandé auprès de La Documentation française.

