



À L'ÉCOUTE DES CITOYENS, AU SERVICE DE L'ÉTAT DE DROIT

2019

BILAN D'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT
ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Directeur de la publication : Bruno LASSERRE • **Rédactrices en chef :** Catherine BOBO et Valérie RENAULD • **Coordination :** Jimmy MONOT • **Rédaction et conception graphique :**  www.grouperougevif.fr - Rouge Vif éditorial - 26388 • **Crédits photo :** Jean-Baptiste EYGUESIER / Conseil d'État, Geneviève VERLEY-CHEYNEL / Tribunal administratif de Lyon, Louis BORÉ / Présidence de l'ordre des avocats près le Conseil d'État et la Cour de cassation, Élisabeth BARADUC / SCP Baraduc-Duhamel-Rameix, Camille BROUELLE / Université Paris II Panthéon-Assas, Maison de la Chimie, Sophie PRIMAS / Sénat, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER / Assemblée nationale, Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) / AdobeStock : OceanProd, Stefan Richter, robsonphoto, Patricia W., Anton Gvozdikov, Kamber Ajdin, stgrafix, Benjamin Wilke, Jim Cumming, engel.ac, UlyssePixel, philipus, Rido, chris32m, Andrey Popov, Puntostudiofoto Lda, Grand Warszawski, coolhand1180, DeshaCAM, spotmatikphoto, rh2010, industrieblick, Dmytro S., Kzenon, Joel bubble ben, Piman Khrutmuang, highwaystarz, .shock, Pigipi •



Impression sur les Presses de HELIOSERVICE.

Imprimé sur du papier certifié FSC 100 % ECF •

Code ISSN : 2431-7063 • Juin 2020.

Conseil d'État – Direction de l'information et de la communication.
1 place du Palais-Royal. 75100 Paris Cedex 01.

Avant-propos

Bruno LASSERRE
Vice-président
du Conseil d'État

04

- 08 Chiffres clés des activités consultative et juridictionnelle
- 10 La fabrique de la loi
- 11 La résolution des litiges
- 12 Le Conseil d'État et la juridiction administrative

Une justice administrative toujours plus ouverte et accessible

13

- 14 Répondre concrètement aux besoins des citoyens
- 18 S'ouvrir aux publics et à la société
- 22 Enrichir le débat d'idées et le dialogue

Le Conseil d'État en actions

25

- 26 Vie publique
- 32 Fonction publique
- 34 Justice et libertés publiques
- 37 Droit des étrangers
- 40 Environnement
- 44 Grands projets
- 46 Villes, logements et mobilités
- 49 Économie
- 52 Numérique
- 56 Santé
- 58 Travail, emploi et protection sociale
- 61 Bioéthique
- 64 Éducation
- 66 Sport

Une communauté de travail mobilisée

71

- 72 Une culture professionnelle forte et partagée
- 76 Une institution à l'image de la société
- 80 Un fonctionnement qui s'adapte aux défis contemporains

Kiosque

83

A portrait of Bruno Lasserre, Vice-president of the Council of State. He is an older man with white hair and glasses, wearing a dark blue suit, a white shirt, and a patterned tie. He is standing with his hands clasped in front of him. The background is a blurred abstract painting with white and grey tones.

En 2019, la juridiction administrative s'est une nouvelle fois mobilisée pour garantir l'État de droit, répondre aux besoins des citoyens et nourrir le débat d'idées en apportant son éclairage sur la conduite des politiques publiques.

Bruno LASSERRE

Vice-président du Conseil d'État

« En 2019, la juridiction administrative a continué de s'ouvrir vers la société qu'elle sert : s'ouvrir pour mieux sentir les tensions qui la traversent et les mouvements qui la bousculent, pour être plus accessible, pour rendre son action plus lisible en montrant davantage ce qu'elle est et ce qu'elle fait.

A

u contentieux, le Conseil d'État, les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile ont fait face à un accroissement très sensible du nombre des requêtes nouvelles. Ils ont redoublé d'efforts pour continuer à juger de manière sereine, dans des délais satisfaisants. Les formations les plus solennelles du Conseil d'État se sont par ailleurs réunies à de nombreuses reprises. D'importantes décisions ont par exemple conduit l'Assemblée du contentieux à définir le régime de la responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles et à préciser sa jurisprudence en matière de droit souple.

L'activité du Conseil d'État dans la fabrication de la loi et dans celle des idées a été tout aussi intense : ses formations consultatives ont examiné toutes les réformes d'ampleur menées par le Gouvernement et rendu des avis marquants, notamment sur les projets de réformes constitutionnelles et de notre système de retraites. La section du rapport et des études, pour sa part, a organisé de nombreux colloques où se sont retrouvés, pour échanger leurs points de vue,

universitaires, magistrats, administrateurs, avocats, acteurs du secteur privé ou encore étudiants. Elle est en outre à l'origine d'une étude sur le sport qui fera date et d'une autre sur l'expérimentation, qui lui a donné l'occasion d'approfondir sa réflexion sur la gouvernance publique. Cette réflexion se poursuivra jusqu'à l'été 2020 dans le cadre de la préparation de la prochaine étude annuelle, qui sera consacrée à l'évaluation des politiques publiques.

Afin de remplir ces missions de manière toujours plus pertinente, la juridiction administrative a continué de s'ouvrir vers la société qu'elle sert : s'ouvrir pour mieux sentir les tensions qui la traversent et les mouvements qui la bousculent, pour être plus accessible, pour rendre son action plus lisible en montrant davantage ce qu'elle est et ce qu'elle fait.

Le Conseil d'État a ainsi convié plusieurs délégations de membres du Sénat et de l'Assemblée nationale à assister à des séances de référé, à des réunions relatives à la gestion de la juridiction administrative et au travail des sections administratives, ou encore à des séances d'Assemblée générale. Toutes les facettes de notre travail leur ont été données à voir et ceci a consolidé les relations de confiance que nous entretenons avec le Parlement. Nos liens avec l'Université ont été encore affermis par la remise du troisième prix de thèse en droit public du Conseil d'État ainsi que par l'accueil régulier d'étudiants à nos séances de jugement. Le dialogue permanent avec nos homologues judiciaires et financiers a été approfondi

par l'organisation de colloques en partenariat avec la Cour de cassation et avec la Cour des comptes.

L'ouverture internationale de la juridiction administrative, quant à elle, s'est traduite, en 2019, par une conférence exceptionnelle des chefs des cours suprêmes des pays membres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue au Conseil constitutionnel, au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Des délégations du Conseil d'État se sont rendues en Chine ou encore au Mexique. Dans le cadre d'un monde globalisé où les interactions économiques et juridiques entre

pays sont chaque jour plus complexes, ces échanges internationaux revêtent une importance capitale pour assurer la cohérence du droit et s'enrichir des expériences étrangères.

Cette ouverture est allée de pair avec la poursuite de chantiers visant à favoriser l'accessibilité de la juridiction administrative. L'application Télérecours citoyens, qui permet dorénavant à l'ensemble des justiciables, lorsqu'ils ne sont pas représentés par un avocat, de saisir et de communiquer facilement avec la juridiction par voie dématérialisée, connaît un franc succès : le service public de la justice s'en trouve plus fluide et plus proche des citoyens. Cette proximité ne manquera pas non plus de croître grâce au développement en cours, à la section du contentieux, de l'oralité : la section expérimente d'ores et déjà des moyens de favoriser les échanges oraux avec les parties lors des séances de jugement, afin d'accorder plus de place à la parole du justiciable et ce faisant d'aider le juge à mieux saisir la réalité cachée derrière les questions qu'il a à trancher.

« L'application Télérecours citoyens connaît un franc succès : le service public de la justice s'en trouve plus fluide et plus proche des citoyens.



« *La juridiction administrative est une juridiction en mouvement. Elle ne cesse d'observer le monde qui l'entoure, elle s'y engage, s'en nourrit et le nourrit en retour.*

Car à mesure que la juridiction administrative s'ouvre sur l'extérieur, se rend plus poreuse à la société qui l'entoure, elle se transforme de l'intérieur.

Ses méthodes de travail évoluent : au développement de l'oralité s'ajoute, par exemple, celui du numérique, qui porte en lui beaucoup de promesses. Dans le cadre de son nouveau schéma numérique récemment approuvé, la juridiction administrative investira dans le développement de l'intelligence artificielle et d'outils novateurs afin de réaliser ce potentiel tout en parant aux risques qu'il recèle.

Ce sont aussi sa structure et les mentalités des femmes et des hommes qui la composent qui évoluent : la juridiction administrative vient ainsi d'obtenir les labels « diversité » et « égalité », qui saluent les actions entreprises pour favoriser la diversité, l'inclusion et l'égalité au sein de notre communauté de travail. Il s'agit là de valeurs essentielles que nous continuerons, inlassablement, de défendre.

On le voit, la juridiction administrative est une juridiction en mouvement. Elle ne cesse d'observer le monde qui l'entoure, elle s'y engage, s'en nourrit et le nourrit en retour, avec un objectif qui ne varie pas : servir au mieux nos concitoyens et préserver l'État de droit qui nous unit. Alors qu'au moment où ces lignes sont écrites sévit une crise sanitaire sans précédent, il est clair que la juridiction administrative poursuivra en 2020 sur cette voie, fidèle à ses valeurs et désireuse de s'adapter, de se moderniser, pour accompagner avec résilience et détermination notre monde qui change.



C'est dans cet esprit qu'est inaugurée cette année une nouvelle formule pour le bilan d'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Nous avons voulu, au travers de cette nouvelle formule, à la pagination étoffée, raconter, décrypter et expliquer le sens de l'action du Conseil d'État durant l'année écoulée, en veillant à en rendre la lecture accessible à chacun, qu'il soit ou non familier de notre institution. Je vous en souhaite une lecture aussi agréable qu'instructive.

Bruno LASSERRE

L'activité juridictionnelle

Conseil d'État

AFFAIRES ENREGISTRÉES

2017 9864 + 1,9 % par rapport à 2016	2018 9563 - 3,1 % par rapport à 2017
--	--

2019
10 216
+ 6,8 %
par rapport à 2018

AFFAIRES JUGÉES

2017 10 139 - 5,5 % par rapport à 2016	2018 9 583 - 3,1 % par rapport à 2017
--	---

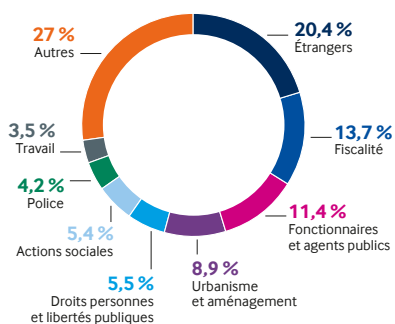
2019
10 320
+ 7,9 %
par rapport à 2018

Délai prévisible
moyen de jugement

6 mois

- 35 % entre 2009 et 2019
(chiffres arrondis)

Répartition des affaires enregistrées par domaine contentieux



Cours administratives d'appel

AFFAIRES ENREGISTRÉES

2017 31 283 stable par rapport à 2016	2018 33 773 + 8 % par rapport à 2017
---	--

2019
35 684
+ 5,7 %
par rapport à 2018

AFFAIRES JUGÉES

2017 31 283 + 2,2 % par rapport à 2016	2018 32 854 + 5 % par rapport à 2017
--	--

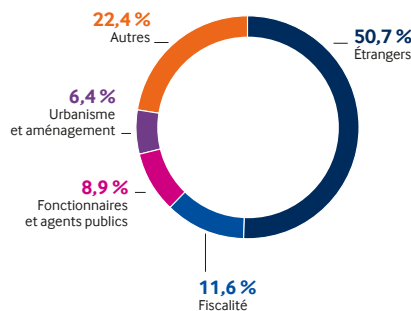
2019
34 260
+ 6,8 %
par rapport à 2018

Délai prévisible
moyen de jugement

11 mois

- 13,7 % entre 2009 et 2019
(chiffres arrondis)

Répartition des affaires enregistrées par domaine contentieux



Tribunaux administratifs

AFFAIRES ENREGISTRÉES

2017 197 243 + 1,9 % par rapport à 2016	2018 213 029 + 8 % par rapport à 2017
---	---

2019
231 280
+ 8,6 %
par rapport à 2018

AFFAIRES JUGÉES

2017 201 460 + 5 % par rapport à 2016	2018 209 618 + 4 % par rapport à 2017
---	---

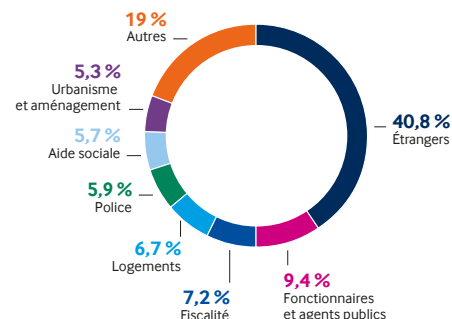
2019
223 229
+ 6,5 %
par rapport à 2018

Délai prévisible
moyen de jugement

9 mois

- 21,5 % entre 2009 et 2019
(chiffres arrondis)

Répartition des affaires enregistrées par domaine contentieux



L'activité consultative

Cour nationale du droit d'asile

AFFAIRES ENREGISTRÉES

2017	2018
53 581	58 671
+ 34 %	+ 9,3 %
par rapport à 2016	par rapport à 2017

2019
59 091
+ 0,9 %
par rapport à 2018

AFFAIRES JUGÉES

2017	2018
47 814	47 314
+ 11,3 %	- 1 %
par rapport à 2016	par rapport à 2017

2019
66 464
+40,5 %
par rapport à 2018

Délai moyen constaté

7 mois

divisé par 3 entre 2009 et 2019
(chiffres arrondis)

Pays d'origine des requérants



Albanie 9 %	Bangladesh 5 %	Haïti 4 %
Géorgie 9 %	Afghanistan 5 %	Mali 4 %
Guinée 8 %	Côte d'Ivoire 4 %	Nigéria 4 %
République démocratique du Congo 4 %	Autres 44 %	

Délais moyens d'examen des projets de loi

100 %

sont examinés en moins de deux mois

Délais moyens d'examen des projets de décret réglementaire

99,4 %

sont examinés en moins de deux mois

Nombre de textes examinés

1 090

avis rendus

NATURE DES TEXTES EXAMINÉS

93

projets de loi du Gouvernement

3

propositions de loi des parlementaires

57

projets d'ordonnance

619

projets de décret réglementaire

20

projets de propositions de loi du pays

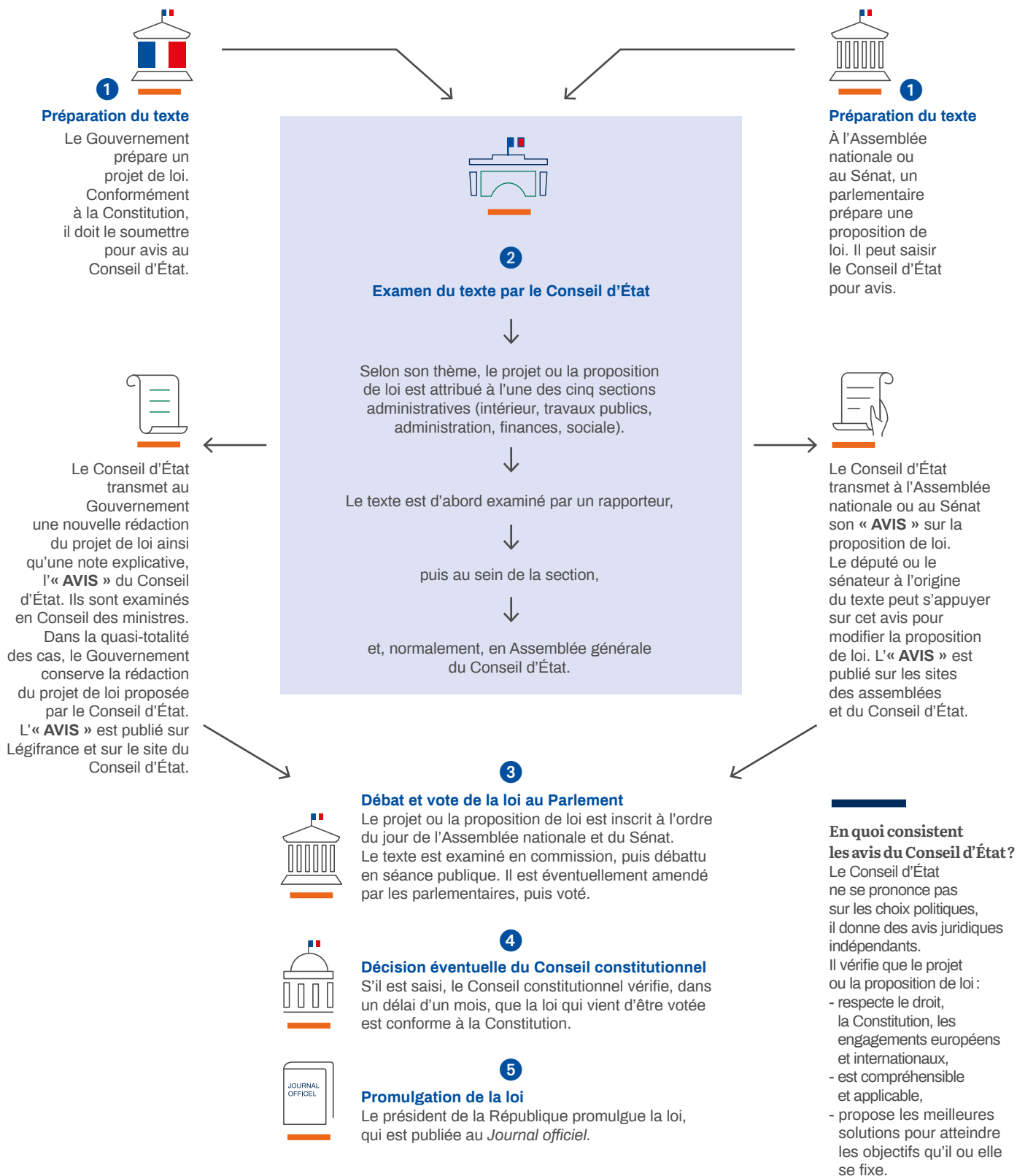
283

projets de décret non réglementaire, individuel, arrêtés, décisions

15

avis rendus sur questions du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer

La fabrique de la loi



La résolution des litiges

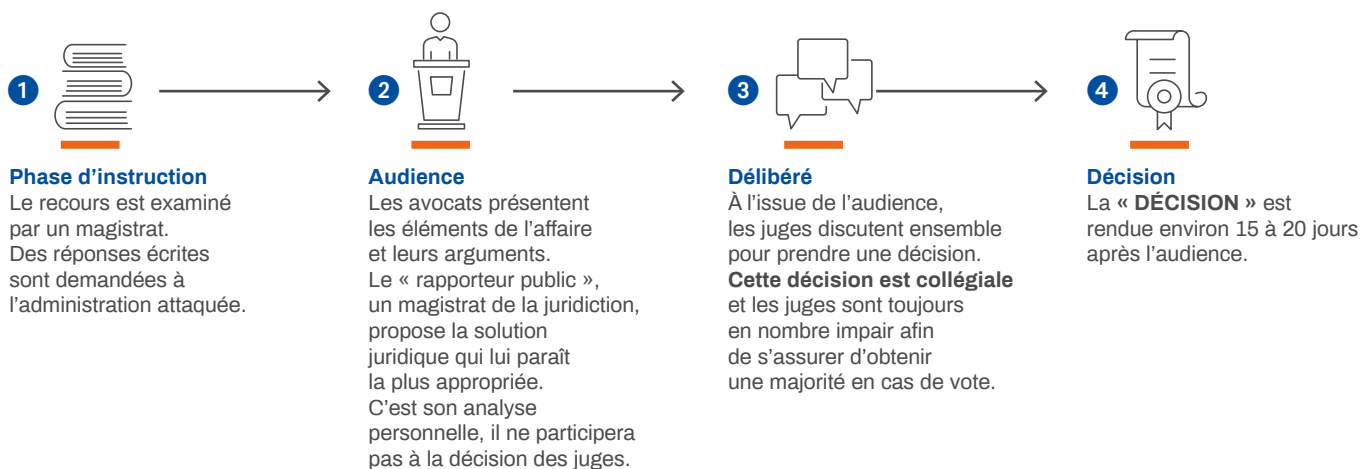


Un citoyen, une association ou une entreprise souhaite contester une décision de l'administration (État, collectivité territoriale, établissement public).

Par exemple : un refus d'aide sociale, un permis de construire ou un projet urbain, une interdiction de manifester ou d'organiser un événement, une interdiction de séjour...

Il dépose alors un recours auprès de la justice administrative.

Les étapes de jugement



Choisir la médiation, plutôt qu'un long procès

En cas de litige avec l'administration, il existe une voie alternative : la médiation.

À la demande des parties ou du juge, un médiateur est désigné et peut faire toute proposition pour permettre de parvenir à un accord à l'amiable.

Et en cas d'urgence?

Certaines situations imposent à la justice d'agir vite. C'est pourquoi une procédure spéciale a été créée : le référé.

Elle permet de demander à la justice des mesures provisoires, en urgence. Le temps d'instruction est raccourci, l'audience a lieu sous quelques jours avec un juge unique, et la décision peut être rendue sous 48 heures.

Les juridictions administratives

Tribunal administratif

Dans la majorité des cas, le requérant saisit en premier lieu le tribunal administratif.

Cour administrative d'appel

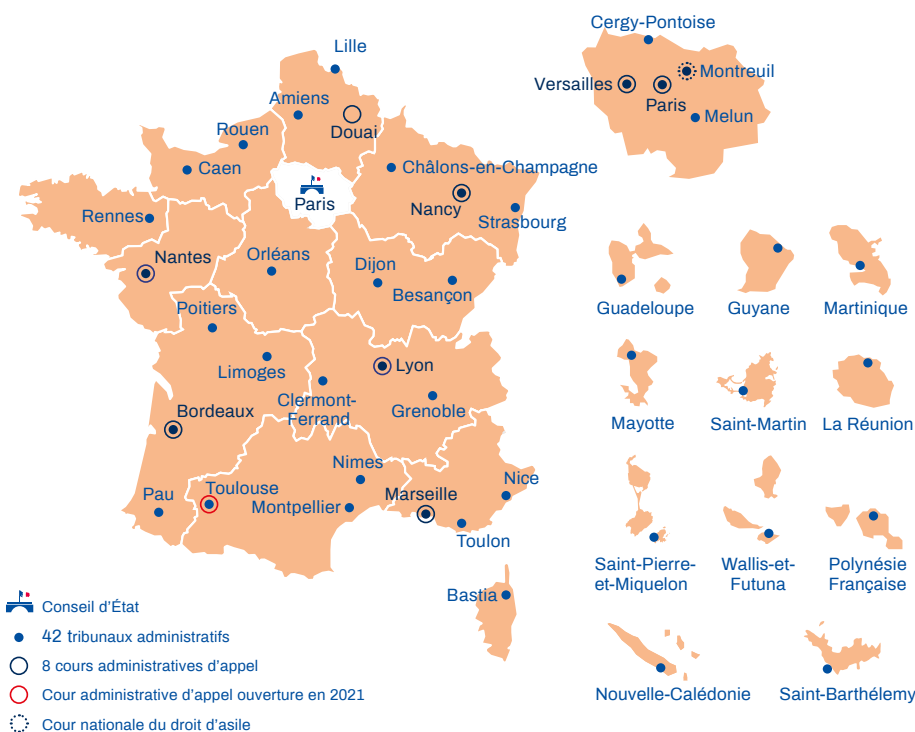
Si le requérant souhaite faire appel de la décision du tribunal administratif, son affaire est examinée par une cour administrative d'appel.

Conseil d'État

Le Conseil d'État est le juge de dernier ressort, qui intervient après le tribunal administratif et la cour administrative d'appel. Une exception : il est saisi directement des recours concernant des décisions du Gouvernement ou d'une autorité administrative indépendante.

Le Conseil d'État et la juridiction administrative

Carte des juridictions



Effectifs

(au 31 décembre 2019)

232

membres en activité
au Conseil d'État

427

agents du Conseil d'État

1 220

magistrats dans les tribunaux
administratifs et dans les cours
administratives d'appel

1 638

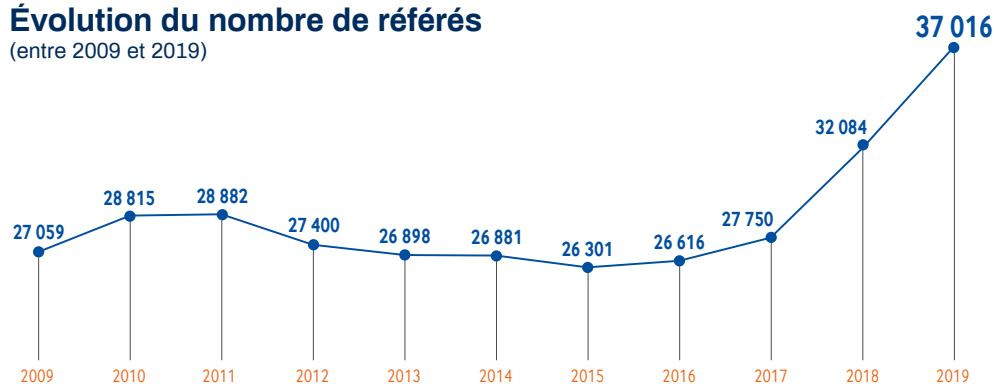
agents de greffe dans les tribunaux
administratifs et dans les cours
administratives d'appel

602

agents à la Cour nationale du droit
d'asile

Évolution du nombre de référés

(entre 2009 et 2019)



Procédures d'urgence

(référés et sursis)

Tribunaux administratifs

34 880

Cours administratives d'appel

1 664

Conseil d'État

472

1 040

médiations

66 % des médiations engagées
à l'initiative des juridictions ont abouti
à un accord.

205 365

recours déposés sur **Télérecours** (procédure de transmission dématérialisée)
dont

11 174 sur **Télérecours citoyens**

(application dédiée aux particuliers non représentés
par un avocat).

Une justice administrative toujours plus ouverte et accessible

Au service de l'État de droit, le Conseil d'État œuvre à renforcer sa proximité avec les citoyens et à faciliter l'accès à la justice administrative. Cette année encore, il a démontré sa volonté d'ouverture, de dialogue, et son rôle central dans le débat d'idées.

Répondre concrètement aux besoins des citoyens

Simplification de la rédaction des décisions, développement de nouveaux outils au bénéfice des justiciables, promotion de la médiation administrative, efforts pour réduire les délais de jugement et apporter des réponses utiles aux citoyens, parfois dans l'urgence... le Conseil d'État a tout au long de l'année 2019 poursuivi son action pour une justice administrative de qualité, accessible, plus simple et proche des citoyens.

Télérecours citoyens : pour un accès facilité à la justice

Mise en place fin 2018, l'application Télérecours citoyens permet aux particuliers non représentés par un avocat de saisir rapidement et facilement la justice administrative. En 2019, l'application a fait ses preuves, avec un taux d'utilisation en constante augmentation.

Après Télérecours, lancée sous forme d'expérimentation en 2005 au Conseil d'État et dans certaines juridictions franciliennes, généralisée en 2013 et rendue obligatoire le 1^{er} janvier 2017 pour toutes les parties représentées par un avocat ainsi que pour les grandes administrations, le Conseil d'État a lancé fin 2018 l'application Télérecours citoyens.

Pourcentage de recours par la voie dématérialisée en 2019 :

70 %

des entrées devant les tribunaux administratifs

90 %

devant les cours administratives d'appel

75 %

devant le Conseil d'État

Télérecours citoyens permet à tout requérant, citoyen, association ou entreprise qui ne fait pas appel à un avocat¹, de déposer un recours devant une juridiction administrative sous forme dématérialisée. Avec Télérecours et Télérecours citoyens, ce sont désormais 100 % des démarches qui peuvent être réalisées en ligne, avec à la clé une plus grande facilité d'accès à la justice pour le justiciable

et une plus grande efficacité du travail de l'ensemble des acteurs de la justice administrative.

Pour rendre l'application Télérecours citoyens la plus simple et intuitive possible et favoriser son accessibilité aux publics non spécialistes, les équipes du Conseil d'État

11 174

recours déposés sur Télérecours citoyens en 2019

ont travaillé à sa conception en 2017-2018 avec un club d'utilisateurs. Constitué d'associations s'occupant de publics en difficulté, ce club a accompagné la mise au point de l'application pour améliorer son ergonomie, tester et faire évoluer les fonctionnalités et simplifier les termes juridiques. L'application a ensuite été testée de mai à novembre 2018 dans les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun ainsi qu'au Conseil d'État, avant sa généralisation fin 2018.

L'augmentation progressive de l'utilisation volontaire de Télérecours citoyens tout au long de l'année 2019 (18,4 % des recours éligibles en décembre 2019 contre 7,3 % en janvier) montre que les justiciables s'approprient de plus en plus ce nouvel outil mis à leur disposition. Sur l'ensemble de l'année 2019, ce sont ainsi 13,1 % des justiciables ayant saisi le juge sans l'assistance d'un avocat qui l'ont fait *via* Télérecours citoyens.

Un chiffre qui recouvre certaines disparités : l'application a été utilisée à plus de 30 % dans le contentieux de l'urbanisme devant les tribunaux et à 23 % dans celui de la fonction publique, mais elle ne l'a été qu'à hauteur de 6,5 % dans les contentieux sociaux (RSA, Pôle emploi, APL...) alors qu'il s'agit d'un poste important d'entrées devant les tribunaux administratifs. Au vu de ce constat, une nouvelle réflexion est engagée pour apporter certaines modifications à l'application afin d'en faciliter encore l'accès aux personnes peu familiarisées avec le numérique et le langage juridique.

Les avantages de Télérecours citoyens, accessible via le site www.telerecours.fr, sont nombreux pour le justiciable : suivi en temps réel de son dossier, possibilité de recevoir une notification par mail, réduction des coûts liés aux affranchissements et à l'absence de photocopies, échanges sécurisés et simplifiés avec la justice administrative. Contrairement à Télérecours, Télérecours citoyens n'est pas obligatoire : il est toujours possible de déposer un recours en se déplaçant à l'accueil de la juridiction ou par courrier.

¹ Ce qui représente environ 35 % des procédures devant le tribunal administratif.



Geneviève VERLEY-CHEYNEL
Présidente du tribunal administratif de Lyon

Comment les justiciables se sont-ils emparés de Télérecours citoyens au niveau de votre juridiction ?

Avec un taux d'utilisation de Télérecours citoyens de 17,3 % des recours éligibles en 2019 pour le tribunal administratif de Lyon, légèrement plus élevé que le taux national, on peut parler de succès.

Les recours dans le domaine de la fonction publique, les bourses de l'enseignement supérieur, l'urbanisme, la fiscalité sont particulièrement concernés. Au quotidien, les usagers ont pris l'habitude de communiquer avec les services des impôts ou de la CAF par la voie numérique ; pouvoir saisir la juridiction administrative via une application est donc une démarche naturelle.

La relation entre le tribunal et les requérants s'en trouve-t-elle modifiée ?

L'application a beaucoup simplifié les échanges entre tribunal et justiciables. Ces derniers peuvent suivre leur dossier en temps réel et se montrer réactifs à nos demandes, ce qui constitue un gain de temps appréciable pour la gestion des documents.

Le traitement des dossiers reste néanmoins le même, quel que soit le mode de saisie du tribunal : c'est un point qui doit parfois être rappelé car les justiciables peuvent penser que la décision du juge sera obtenue plus rapidement via l'application.

Comment votre juridiction a-t-elle vécu l'introduction de cette nouvelle procédure ?

L'application Télérecours citoyens a permis, pour le greffe chargé de la procédure, d'harmoniser le traitement des dossiers avec de nombreux avantages : moins de dossiers en format papier à saisir, une plus grande lisibilité des requêtes remplies en ligne – même si un travail de rectification des données est parfois nécessaire car un certain nombre de citoyens ne sont pas aguerris aux règles du contentieux – ainsi qu'une économie de frais postaux. ■

Le référé a 20 ans

En matière de justice administrative, la mise en place du référé, il y a vingt ans, a représenté un tournant majeur. Un colloque organisé en novembre 2019 au Conseil d'État par les sections du contentieux et du rapport et des études, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, est revenu sur les enjeux et les impacts de la création du référé administratif.

L'introduction du référé-liberté et du référé-suspension (loi du 30 juin 2000) a constitué une véritable révolution, ont tenu à rappeler les différents intervenants, membres du Conseil d'État comme avocats et professeurs de droit qui se sont exprimés lors de ce colloque consacré aux 20 ans de la justice administrative de l'urgence.

La mise en œuvre du référé a profondément modifié le rapport du citoyen avec la justice administrative, ainsi que les pratiques des magistrats et des avocats. Le juge est dorénavant plus proche, davantage en prise avec la situation concrète au moment où le litige se cristallise pour intervenir en temps utile : le temps de la justice coïncide désormais avec le temps de l'action administrative.

40 %

C'est l'augmentation sur cinq ans des procédures de référé

Les procédures de référés représentent, en 2019, 40 % de contentieux de plus par rapport à 2015. Les référés-liberté et suspension constituent aujourd'hui les principaux cas de saisine du juge des référés. Avec 21 225 nouvelles requêtes en 2019, soit près de 10 000 saisines de plus depuis 2015, ils sont devenus un des outils privilégiés du justiciable.



Colloque sur les 20 ans du référé.

Les référés ont fortement progressé dans la période récente : 400 ordonnances – décisions prises par le juge des référés – ont été rendues en 2019 par le Conseil d'État, contre 366 en 2018. Cette évolution s'est encore vérifiée en 2020 lors de la crise sanitaire liée à la Covid-19 avec 150 ordonnances rendues sur la seule période du 16 mars au 1^{er} juin 2020.

L'introduction du référé a permis de diffuser une culture de l'urgence au sein de la juridiction administrative. Elle a également eu pour effet de créer un espace ouvert au débat oral contradictoire dans une procédure essentiellement écrite. Rendus nécessaires, dans le cadre d'un référé, du fait de l'urgence et de la nature des questions soulevées, les échanges oraux à l'audience sont le temps fort du procès. Le dialogue qui s'instaure entre le juge et les parties montre toute son efficacité : orienter le débat sur le nœud du litige, faire évoluer les positions de chacun et permettre à une solution concrète et durable d'émerger, en s'inscrivant, chaque fois que l'affaire s'y prête, dans une démarche de coconstruction.

Référé-suspension et référé-liberté

Le référé-suspension : le référé-suspension permet de demander en urgence au juge la suspension de l'exécution d'une décision administrative (par exemple un permis de construire, un refus de titre de séjour...). Le requérant doit justifier de l'urgence et démontrer qu'il y a un doute sérieux sur la légalité de la décision. La mesure prononcée en référé est provisoire, jusqu'à ce que le juge se prononce sur le fond.

Le référé-liberté : la procédure de référé-liberté, prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, permet au juge d'ordonner, dans un délai de 48 heures, toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une administration aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Pour obtenir satisfaction, le requérant doit justifier d'une situation d'urgence qui nécessite que le juge intervienne dans les 48 heures.

REGARDS CROISÉS | Le référé, une avancée notable et un aiguillon pour la justice administrative ?



Louis BORÉ

Président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Avec l'introduction du référé, on peut réellement parler d'une révolution pour le juge administratif, mais aussi, et peut-être d'abord et avant tout, pour les justiciables et les avocats. Auparavant, les procédures devant le juge administratif étaient plutôt lentes et essentiellement écrites. En 2000, tout change : la procédure devient beaucoup plus rapide, beaucoup plus orale, avec de vraies procédures d'urgence, très efficaces. Le référé permet une remise en cause de la politique du fait accompli de l'administration, qui désormais doit rendre des comptes devant le juge.

Pour nous, avocats, notre rôle de conseil en amont est renforcé auprès des justiciables, afin qu'ils comprennent ce qui peut être plaidé ou non devant le juge des référés, le référé étant soumis à certaines conditions. ■



Élisabeth BARADUC

Ancienne présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Si la réforme du référé a été vécue comme un bouleversement majeur des pratiques du contentieux administratif, c'est, je crois, pour trois raisons : d'abord, parce qu'elle a offert aux justiciables une palette de recours pour faire valoir leurs droits ; ensuite, parce qu'elle a doté le juge des référés de différents outils pour faire face aux situations d'urgence ; enfin, parce que la réforme a introduit une oralité qui fait de l'audience le point d'orgue du procès. Pour les avocats, le procès prend une nouvelle vie lors de l'audience : c'est le lieu d'une discussion contradictoire et d'une négociation entre des intérêts opposés auxquelles le juge des référés prend une part active. Dans tous les cas, qu'il gagne ou qu'il perde, le justiciable sort de l'audience apaisé, en ayant la certitude d'avoir été entendu. ■



Camille BROUELLE

Professeur en droit public à l'université Paris II - Panthéon-Assas

Avant cette réforme, différents éléments avaient montré à quel point le système était à bout de souffle et qu'il fallait légiférer. Tout simplement, le juge administratif ne disposait pas des outils nécessaires pour protéger les particuliers. On peut dès lors dire, notamment avec le référé-liberté, que cette réforme a « sauvé » la juridiction administrative. De plus, ces procédures offrent au juge du référé un outil qui contribue à adapter l'action publique. Au fil des ans, les demandes faites et les réponses apportées par le juge des référés ont contribué à faire évoluer l'administration. Le juge enjoint des obligations de faire qui combler la carence de l'administration ; il ne s'agit plus seulement d'empêcher l'administration de « faire mal » mais bien de l'accompagner afin qu'elle agisse, dans un processus parfois quasi-collaboratif, entre le juge et les parties. ■

La médiation à l'honneur

En décembre 2019, le Conseil d'État organisait les premières assises nationales de la médiation administrative. Enjeu : partager les expériences, diffuser les bonnes pratiques et dresser un premier bilan des actions menées, pour encourager le développement de ce mode alternatif de résolution des litiges.

La médiation administrative, créée en 2016 par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, s'affirme de plus en plus comme une véritable alternative aux procédures contentieuses, avec un gain en termes de temps et d'efficacité, au bénéfice de chaque partie.

Au niveau quantitatif, les médiations organisées par les tribunaux administratifs sont en nette augmentation : de 400 en 2017, puis 786 en 2018¹, elles sont passées à 1 040 en 2019. Majoritairement organisées à l'initiative du juge, les médiations concernent principalement les contentieux de la fonction publique, des marchés publics et de l'urbanisme. Sur un plan plus qualitatif, plus de 66 % des dossiers passés en médiation ont abouti à un accord. Comme le note David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des juridictions administratives et du numérique, « la médiation permet de ramener le litige à l'humain et incite les parties à se focaliser sur son enjeu réel. Dans les contentieux de fonction publique notamment, elle contribue à apaiser les relations de travail entre l'administration et son agent et limite le risque de recours ultérieurs ».

Convaincu de l'intérêt de la médiation comme mode alternatif de résolution des litiges, le Conseil d'État s'est fortement impliqué dans sa mise en place dans le domaine de la justice administrative dès 2017, et notamment dans le cadre de l'expérimentation du dispositif réglementaire de médiation préalable obligatoire. Mais le développement

¹ Les chiffres indiqués concernent les tribunaux administratifs, les médiations sont rarement engagées au niveau des cours d'appel.



Près d'une trentaine d'acteurs de la médiation administrative ont partagé leur retour d'expérience devant plus de 400 grands décideurs publics et privés.

de la médiation, au-delà des procédures mises en œuvre, implique, comme le note David Moreau, « un véritable changement de culture ». En décembre 2019, le Conseil d'État a donc souhaité aller plus loin en initiant ces premières assises nationales de la médiation administrative. La signature d'une convention entre le Conseil d'État et l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, en mai 2019, traduit également cette volonté commune de promouvoir et développer la médiation.

En 2019 **66 %** des médiations organisées par le juge administratif ont abouti à un accord



« ILS ONT DIT »

Hervé CARRÉ

Médiateur de la ville d'Angers et du conseil départemental de Maine-et-Loire, président de l'Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT)

Les contentieux administratifs qui mettent en cause des collectivités territoriales sont très divers et dépendent des compétences de ces dernières : dans le cas d'un département, le retrait de la prestation autonomie ou du RSA par exemple. En général, le dialogue est compliqué à instaurer car il met en scène des acteurs avec des positions très différentes. Il y a, d'un côté, l'administration, forte de son autorité et de son expertise, de l'autre côté, le particulier, qui découvre, pour sa part, que ce qu'il veut obtenir dépend d'un règlement, d'une législation. Le décalage est énorme : la majorité des gens a le sentiment que le combat est perdu d'avance. L'objectif de la médiation est de réussir à créer les conditions d'un rééquilibrage du dialogue, afin que le citoyen renoue avec une certaine confiance et aborde les échanges avec la collectivité de manière plus sereine. ■



Charline NICOLAS

Directrice des affaires juridiques de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)

Pratique ancienne dans la fonction publique, la médiation en matière de responsabilité médicale a pris son essor parallèlement aux droits des patients. La médiation participe en effet d'un rééquilibrage de la relation médecin-patient au profit du patient. Elle est inhérente à la pratique médicale : les premiers médiateurs sont les médecins en charge du patient et la médiation à la source est la meilleure pratique. Le médiateur médecin est le relais de l'équipe de soins lorsque le lien de confiance s'est brisé. Cette qualité professionnelle est essentielle. Le regard extérieur et l'expertise du médecin-médiateur vont aider le patient à comprendre les dysfonctionnements de sa prise en charge et à mieux obtenir réparation. Si une première médiation à l'échelle locale n'aboutit pas, le recours au médiateur central permet d'externaliser les échanges. La direction des affaires juridiques intervient aussi parfois, à côté du médiateur central, pour reconnaître symboliquement la faute commise au nom de l'administration hospitalière. La médiation remplit ainsi un rôle certain de pacification du litige médical, tant pour le patient que pour l'équipe médicale. ■

S'ouvrir aux publics et à la société

Le Conseil d'État a poursuivi et accentué en 2019 sa politique d'ouverture sur l'extérieur. Relations avec le Parlement, partenariats avec les universités, accueil d'étudiants en stages, de scolaires... Le Conseil d'État a largement ouvert ses portes afin de rendre son action plus lisible pour les citoyens et les acteurs qui contribuent à l'État de droit.

Un dialogue nourri avec les parlementaires

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État donne également des avis juridiques indépendants au Parlement. Il a souhaité, dans ce cadre, ouvrir plus largement ses portes aux parlementaires afin de mieux les informer sur son rôle.

Conseiller traditionnel du Gouvernement, le Conseil d'État est investi, depuis l'adoption de la révision constitutionnelle de 2008, d'un rôle de conseil législatif plus large qui s'exerce, à la demande des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour permettre au Parlement d'obtenir un avis sur une proposition de loi avant son examen en commission. En 2019, trois propositions de loi ont ainsi été soumises au Conseil d'État.

Afin que le Parlement s'approprie pleinement cette faculté de saisie, le Conseil d'État a régulièrement ouvert ses portes en 2019 aux parlementaires. Rencontres organisées avec les différentes sections du Conseil d'État, assistance à des audiences de référé... autant de temps privilégiés pour présenter aux délégations de parlementaires invitées – sept en 2019 regroupant près de soixante-dix députés et sénateurs – le fonctionnement de l'institution, son expertise et ses missions.



« ILS ONT DIT

Sophie PRIMAS

Sénatrice et présidente de la commission des Affaires économiques

À ma demande, le président du Sénat a saisi en 2019 le Conseil d'État sur la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, qui entend fixer un nouveau cadre de régulation de l'économie numérique. Sécuriser juridiquement cette proposition se justifiait tout particulièrement dans un domaine dans lequel peu de textes sont encore en vigueur. J'ai beaucoup apprécié la démarche retenue : constructive, mais sans complaisance. Celle d'un catalyseur de l'initiative parlementaire plutôt que d'un censeur, un rôle de conseil en amont assuré dans des délais rapides, seuls compatibles avec ceux des débats parlementaires. ■



Pierre MOREL-À-L'HUISSIER

Député et membre de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République

Rédiger une proposition de loi est affaire complexe. Le service juridique de l'Assemblée nous conseille sur l'opportunité de légiférer ou non, nous affecte une documentation adaptée, nous fait un état des lieux du droit positif mais la rédaction même d'un texte reste à notre discrétion de parlementaire et la tâche est souvent difficile. J'ai ainsi, pour ma part, saisi le Conseil d'État à deux reprises et je peux dire que le travail de ses sections administratives a été remarquable et titanesque : elles ont décortiqué le texte, analysé chaque article pour apporter la garantie d'un texte répondant aux impératifs légistiques. Quand le rapporteur d'une proposition de loi arrive devant sa commission avec un texte remanié par le Conseil d'État, l'analyse du texte est plus sereine. Cela n'empêche pas le travail entre rapporteur et membres de la commission, mais nous apporte une base juridique confortée pour un meilleur dialogue. ■



Visite de parlementaires.

L'accueil des étudiants

Accueil d'étudiants en stage, organisation de parcours de découverte, mise en place de projets pédagogiques avec des établissements d'enseignement supérieur... le Conseil d'État et les juridictions administratives s'investissent depuis plusieurs années pour accompagner les futures générations de juristes sur le plan pédagogique et, plus largement, leur faire découvrir le fonctionnement de la justice administrative.

Contribuer à la formation des futurs praticiens du droit, offrir une expérience professionnelle de qualité à des jeunes dans le cadre d'un stage en juridiction administrative, démontrer que le droit est une matière vivante, sensibiliser les futurs citoyens aux enjeux de la justice administrative et au rôle du Conseil d'État comme garant de l'État de droit : pour répondre à tous ces enjeux, le Conseil d'État multiplie les initiatives en direction des étudiants.

35

visites organisées en 2019 pour les étudiants de l'université ou de grandes écoles

+ de 100

étudiants accueillis pour la réalisation de leur stage de master



Le Conseil d'État a lancé, en 2015, le **prix de thèse en droit public** pour encourager et soutenir la recherche universitaire en droit public. Pour sa troisième édition, en 2019, plus d'une cinquantaine de thèses universitaires ont concouru au prix, attribué à Louis de Fournoux pour ses travaux sur « l'impartialité de l'administration ».



Le 25 novembre 2019, le Conseil d'État a accueilli la **27^e finale du concours d'éloquence et de plaidoirie** organisé par les étudiants de Paris II - Panthéon-Assas, devant un jury présidé par Cédric Villani. L'occasion de rappeler l'importance croissante accordée à l'expression orale dans le cadre des audiences.



En juin 2019, le **Conseil d'État** a accueilli le **procès fictif** sur la responsabilité d'un accident causé par un véhicule autonome. Entourés à cette occasion d'étudiants de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon et d'entreprises engagées dans ces projets technologiques, les étudiants ont pu plaider avec la participation d'auditeurs du Conseil d'État.

Le Conseil d'État, partenaire d'une démarche novatrice d'expérimentation et d'application du droit

Initiée il y a trois ans de la collaboration entre la cour administrative d'appel de Lyon et la faculté de droit de l'université catholique de Lyon (UCLy), l'organisation de procès fictifs offre chaque année la possibilité à seize étudiants en droit d'endosser les rôles de magistrats et d'avocats. L'exercice leur permet de juger de problématiques en lien avec des cas concrets de technologies encore en développement, au regard du droit actuel, dans le cadre d'affaires fictives. Un exercice formateur et une manière, comme le note Régis Fraisse, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre de l'équipe pédagogique, de montrer que, précisément « *le droit n'est pas une matière déconnectée de la réalité, il est en prise directe avec les questions de société et il poursuit une finalité, celle d'assurer le vivre ensemble* ».

Ces procès s'inscrivent aussi dans le cadre d'un projet à dimension européenne mené en partenariat avec d'autres universités et retenu en 2019 par la Commission européenne dans le cadre du programme Erasmus +.

« ILS ONT DIT

Michel CANNARSA

Directeur de la faculté de droit de l'UCLy

La cour administrative d'appel de Lyon joue un rôle moteur dans ce projet, tant en amont, pour le choix des sujets, qu'en matière de formation et d'accompagnement pédagogique. Pour les juristes, le travail d'expérimentation mené sur des cas concrets nourrit une réflexion pertinente. Les étudiants pour leur part mesurent la chance qui leur est donnée de participer à cette forme de pédagogie innovante. Lors de l'audience au Conseil d'État, ils ont eu le privilège de confronter leurs arguments avec quatre maîtres des requêtes qui se sont prêtés au jeu du délibéré. C'est une expérience exceptionnelle, propice à susciter des vocations.

Marjolaine MONOT-FOULETIER

Professeur à l'UCLy - HDR, directrice des cliniques juridiques

Pour les étudiants, pouvoir se projeter concrètement dans leur futur métier potentiel leur permet de confirmer ou de préciser leur orientation. Placés en situation réelle d'exercice, certains vont même s'y révéler, bien mieux que dans le cadre de travaux universitaires classiques. Les étudiants sont également en mesure de se rendre compte de ce qu'est la réalité du droit et du métier de juriste : savoir s'adapter à une situation qui comporte différents enjeux et faire preuve de créativité pour la résoudre.

Une institution qui ouvre ses portes aux citoyens

Tout au long de l'année, le Conseil d'État accueille le grand public, et en particulier des scolaires. Avec un objectif : éveiller la conscience citoyenne, tant chez les écoliers que les visiteurs plus âgés, et contribuer à une plus grande connaissance des principes et valeurs de la République.

Seize visites de groupes scolaires, du niveau élémentaire au lycée, ont été organisées par le Conseil d'État en 2019. Au programme : la découverte du Palais Royal, bâtiment emblématique, mais aussi et surtout celle des missions de l'institution que ces futurs acteurs de la cité bien souvent méconnaissent. En lien avec des établissements franciliens, notamment situés dans des quartiers de l'éducation prioritaire, qui ont choisi de mettre en place des parcours dits « citoyens » de découverte des institutions, le Conseil d'État assure des visites commentées et un rôle d'éducation. Il travaille également avec des associations, comme la Ligue de l'enseignement ou encore Expressions de France, à ce même objectif : faire découvrir les institutions et les rouages de l'État à des publics parfois éloignés de la vie publique, mais aussi ouvrir le champ des possibles, en informant chacun des possibilités de carrière dans la fonction publique.



Plus de 8 000 personnes ont franchi les portes du Conseil d'État à l'occasion des **Journées européennes du patrimoine, les 21 et 22 septembre 2019**. Guidées par 45 agents et membres du Conseil d'État, elles ont pu découvrir les différents lieux où s'exercent, au quotidien, les missions du Conseil d'État. Un parcours éducatif, en présence le dimanche matin du vice-président, qui a ouvert les portes de son bureau pour répondre aux questions des visiteurs.



Enrichir le débat d'idées et le dialogue

Acteur du débat public en France, soucieux d'accompagner les transformations de la société et de proposer aux responsables publics des solutions pour mieux y répondre, le Conseil d'État contribue, par ailleurs, au dialogue des juridictions au niveau européen et mondial.



Martine de BOISDEFRE

Présidente de la section du rapport et des études

La fabrique des idées

Éclairer l'action mais aussi proposer des solutions : à travers son activité de réflexion et de prospective, le Conseil d'État s'attache à améliorer l'efficacité des politiques publiques en associant expertise et pragmatisme. Au fil de ses études, rapports, colloques, séminaires et rencontres qu'il a organisés en 2019, le Conseil d'État a confirmé son rôle d'acteur du débat public.

Bruno Lasserre se donne pour objectif que « le Conseil d'État s'affirme toujours plus comme un carrefour de réflexions sur les politiques publiques et un vivier d'idées pour améliorer la gouvernance publique ». Comment la section du rapport et des études s'inscrit-elle dans cet objectif et contribue-t-elle ainsi à la « fabrique des idées » ?

Le Conseil d'État a pour mission d'être force de proposition sur la conduite des politiques publiques. Cette mission,

confiée à la section du rapport et des études, est prévue par l'article L. 112-3 du code de justice administrative. Il s'agit pour le Conseil d'État de prendre part au débat d'idées en s'adressant au public le plus large et divers possible. Il s'agit aussi pour lui de faire des propositions concrètes et utiles aux décideurs publics en vue d'améliorer la conduite des politiques publiques. Telle est sa façon de participer à la « fabrique des idées ».

Comment vos travaux alimentent-ils la réflexion, au sein même du Conseil d'État, pour nourrir les autres sections et contribuer à l'intelligence collective, et en dehors ?

La section travaille en transversalité avec les autres sections. Ses modalités de travail lui permettent de se nourrir de leur capacité d'expertise tout en faisant circuler les connaissances et les idées et en alimentant le débat au sein du Conseil d'État. Pour chaque étude annuelle, est constitué un comité d'orientation composé de membres issus des autres sections. De même, les groupes de travail, qui préparent les études commandées par le Gouvernement, comprennent des membres de l'ensemble des sections du Conseil d'État.

La section organise des colloques avec les autres sections. Sa délégation au droit européen répond aux questions rencontrées par les sections consultatives lors de l'examen des textes. L'étude 2016, sur la simplification et la qualité du droit, fournit un exemple topique de la manière dont le travail de la section peut irriguer les autres fonctions du Conseil d'État. Cette étude propose pour la première fois des engagements du Conseil d'État dans son activité consultative (relever son niveau d'exigence sur les études d'impact...), ainsi que dans sa fonction contentieuse (soutenir le développement de la médiation...). Tel est bien le cas.

Comment l'enjeu d'ouverture du Conseil d'État se traduit-il concrètement pour la section du rapport et des études ?

La section inscrit l'exercice de ses missions dans une dynamique d'ouverture et un dialogue permanent avec l'administration, les professions du droit, l'université et la société civile, en France et à l'étranger.

Les auditions menées dans le cadre de la préparation des études, la constitution de groupes de contact et de travail pour associer des personnalités qualifiées aux

travaux du Conseil d'État, l'organisation de colloques avec des partenaires extérieurs, la publication et la mise en ligne des études, rapports d'activité et actes des colloques traduisent concrètement cette volonté d'ouverture.

Les délégations aux relations internationales et au droit européen participent aussi, par leurs missions respectives, au rayonnement du Conseil d'État à l'étranger, afin de mieux faire connaître la spécificité de l'institution et promouvoir le modèle de droit continental.

Quels sont les motifs qui ont poussé le Conseil d'État à choisir de consacrer son étude 2019 au sport ?

Le Conseil d'État connaissait déjà, par ses activités contentieuse et consultative, cette politique publique transversale, aux multiples implications. Il était donc légitime à lui consacrer son étude annuelle. De plus, le sport est un sujet d'actualité, qui intéresse et concerne, sous des formes diverses, tous nos concitoyens. Il s'agissait notamment de faire des propositions pour adapter le modèle sportif français aux défis contemporains dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024, sans oublier par exemple l'importance du sport pour la santé de chacun. Le choix de ce sujet illustre aussi une volonté d'ouverture. Le cycle de conférences, associé aux travaux de l'étude, a permis de faire venir au Palais Royal des publics peu familiers de l'institution.

Quelles sont, selon vous, les caractéristiques principales d'une étude du Conseil d'État ?

Les études du Conseil d'État se caractérisent par leurs objectifs et leurs méthodes. Elles visent, d'une part, à être concrètes, opérationnelles et utiles pour les décideurs publics. Elles comportent des analyses théoriques, mais sans chercher à faire œuvre de doctrine. Au-delà de l'analyse d'une situation, du bilan d'une politique publique, elles font systématiquement des propositions pratiques pour améliorer l'efficacité de celle-ci. Elles cherchent, d'autre part, à se donner le temps nécessaire, à prendre la distance suffisante et à réunir le maximum d'expertise interne, externe et comparative.

Quel rôle ont ces études, qu'il s'agisse des études réalisées à la demande du Gouvernement ou de celles dont le sujet est retenu par le Conseil d'État ?

Le Conseil d'État rend compte des suites données aux propositions des études dans son rapport d'activité. Par exemple, la loi organique du 15 avril 2009 a imposé la réalisation d'une étude d'impact pour tous les projets de loi, en suivant une proposition d'une étude de 2006.



En étroite collaboration avec les Archives nationales, le Conseil d'État a publié en 2019 le **Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État**, destiné aux chercheurs, universitaires, généalogistes, étudiants mais aussi aux citoyens curieux de l'histoire de l'institution. Un colloque, organisé le 26 mars 2019, a permis d'échanger sur les apports d'un tel guide de recherche.

Une activité de la section du rapport et des études soutenue en 2019

• 150 auditions réalisées pour les deux études menées en 2019 :

« Le sport : quelle politique publique » et « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? »

• 11 manifestations organisées, soit plus d'une centaine d'intervenants et un public de près de 2000 personnes.

Novembre. Colloque organisé dans le cadre des Entretiens du contentieux : « Le référé : les 20 ans de la justice administrative de l'urgence »

Colloque organisé dans le cadre des Entretiens en droit public économique : « Concessions et privatisations : quelle articulation ? »

Octobre. Lancement du cycle de conférences « L'évaluation des politiques publiques », étude annuelle 2020 du Conseil d'État, avec deux conférences menées en 2019.

Parution de l'étude « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », réalisée à la demande du Gouvernement, première étude complète portant sur le sujet.

Colloque en partenariat avec la Cour des comptes sur « La responsabilité des gestionnaires publics »

Septembre. Parution de l'étude annuelle du Conseil d'État, « Le sport : quelle politique publique », après un cycle de huit conférences.

Avril. Colloque dans le cadre des regards croisés avec la Cour de cassation : « Vers un nouveau droit du travail ? »

Mars. Première journée d'études du « réseau de l'exécution », réseau d'échanges et de dialogue entre la section du rapport et des études, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, qui veille à la bonne application des décisions prises par la juridiction administrative.

Février. Colloque dans le cadre de la huitième édition des Entretiens du Conseil d'État en droit social : « La régulation économique de la santé ».

Le dialogue des juges au-delà des frontières

En 2019, le Conseil d'État a déployé une intense activité internationale, avec un double objectif : faire connaître le modèle de la juridiction administrative française et apprendre des systèmes juridiques étrangers.

Cette activité emprunte des formes multiples : échanges avec les juridictions administratives suprêmes, participation aux réseaux juridiques européen et international, actions de formation de hauts magistrats étrangers, missions d'expertise.

Dans un contexte où économies et sociétés sont désormais globalisées, le dialogue ouvert et permanent ainsi entretenu entre les hautes juridictions s'avère fondamental et est gage d'une réflexion commune pour favoriser l'État de droit et une justice de qualité. Le Conseil d'État intervient

à ce titre en appui et formation auprès de juridictions étrangères pour accompagner des réformes institutionnelles, ainsi en 2019 au profit des juges tunisiens sur la thématique du droit électoral.

À l'échelle européenne, les échanges et rencontres entre homologues, les travaux menés au sein de l'ACA, association regroupant les Conseils d'État et juridictions suprêmes des États de l'Union européenne ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne, favorisent la convergence des jurisprudences et visent à renforcer la communauté des juridictions.

13
séminaires juridiques
(9 bilatéraux
et 4 multilatéraux)
organisés en 2019

12
missions d'expertise
de membres du Conseil
d'État à l'étranger

15
stages d'étude organisés
au Conseil d'État pour
31 hauts magistrats
provenant de 15 pays

+ de 700
visiteurs étrangers
(magistrats et
professionnels
du droit, fonctionnaires
et représentants
politiques, professeurs
et étudiants) reçus au
Conseil d'État en 2019



Juin 2019, à Mexico : congrès triennal de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIJHA), dont le Conseil d'État assure le secrétariat général et qui regroupe les juridictions administratives suprêmes de 60 pays. Au programme, l'étude d'un cas concret portant sur le droit et les nouvelles technologies par chaque pays, au vu de son droit national, pour échanger et alimenter la réflexion.



Le séminaire en avril, à Rome, avec le Consiglio di Stato a permis d'échanger sur le thème de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de justice administrative.



La conférence des chefs des cours suprêmes des pays membres du Conseil de l'Europe s'est tenue à Paris les 12 et 13 septembre 2019, à l'occasion de la présidence française de cette institution. Dans le cadre de cet événement exceptionnel, coorganisé par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation, un atelier consacré aux rapports entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme s'est déroulé au Palais Royal.

Le Conseil d'État en actions

Tout au long de l'année 2019, le Conseil d'État, dans ses avis comme ses décisions, a veillé à dire le droit en proposant des solutions juridiques concrètes afin de garantir les libertés des citoyens et l'intérêt général. Vie publique, environnement, économie, justice, numérique, santé, travail... autant de sujets au centre des préoccupations des Français et de l'activité du Conseil d'État.

Vie publique

Comment améliorer la gouvernance publique, réconcilier les citoyens avec leurs élus et l'action publique, enrichir le pacte démocratique et accompagner l'évolution de l'État et de l'action publique ?

Le Conseil d'État, en 2019, au fil des avis et décisions rendus, ainsi que dans le cadre des études menées, a contribué à éclairer l'action des décideurs au sein de l'État et des collectivités. L'enjeu : répondre à l'exigence grandissante de transparence et de participation, améliorer la performance de l'action publique et donner aux collectivités territoriales un cadre clair pour mener leur action, en prise avec la réalité des territoires.

INSTITUTIONS

Pour un nouveau de la vie démocratique

Le Conseil d'État a examiné, en juin 2019, un projet de loi constitutionnelle pour un nouveau de la vie démocratique accompagné d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire.

Ce projet de loi constitutionnelle reprend certaines des dispositions du précédent projet de réforme des institutions « *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* », sur lequel le Conseil d'État avait donné un avis en mai 2018. Mais il repose sur une inspiration plus large, nourrie des enseignements tirés du grand débat national de 2019. Parmi les nouvelles mesures du projet, deux ont particulièrement retenu l'attention : l'extension du champ du référendum et la réduction du nombre de parlementaires.



Comment faire évoluer le régime de responsabilité des gestionnaires publics ?

La question était au cœur du colloque « Responsabilité des gestionnaires publics », organisé conjointement en octobre 2019 par le Conseil d'État et la Cour des comptes.

Partant d'un constat partagé, celui d'une crise de défiance à l'égard des responsables publics et alors même que les juges, administratifs et financiers, ont précisé la mission de produire de la confiance dans un État intègre et efficace, les intervenants ont échangé réflexions et retours d'expérience avec un objectif clair : ébaucher des propositions quant à une future réforme du régime de responsabilité. L'enjeu est de taille : cette évolution doit permettre d'assurer aux gestionnaires publics un cadre précis dans lequel s'exerce leurs responsabilités, permettant de définir rigoureusement quand et comment celle-ci est engagée et de sanctionner à bon escient les irrégularités ; mais elle doit dans le même temps ne pas interdire, pour ces mêmes gestionnaires publics, une prise de risques « saine et raisonnée », indispensable en termes de performance de l'action publique, afin d'« éviter une administration, tétanisée par la prise de risques, qui se protège derrière les règlements et les instructions », comme l'a noté Jean-Denis Combexelle, président de la section du contentieux, lors de son intervention.



En savoir plus

Voir le site du Conseil d'Etat. Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, colloque du 18 octobre 2019 : « La responsabilité des gestionnaires publics ».

L'extension du champ du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution

Le projet étend le champ du référendum législatif aux « réformes relatives aux questions de société ». Le Conseil d'État a relevé que la notion de « questions de société » ne répond à aucune définition précise et couvre des sujets très divers, depuis des questions touchant aux droits, à la vie et à l'intimité de la personne (comme la procréation, le mariage ou la fin de vie) jusqu'à des questions collectives (comme la laïcité ou l'intégration des étrangers).

Il a souligné que l'utilisation du référendum sur de telles questions appelait prudence et précaution mais a rappelé que les projets soumis à référendum doivent respecter l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution et que la question posée au suffrage des citoyens devait nécessairement être déterminée à l'issue d'une réflexion approfondie. Il a recommandé que les matières pénale et fiscale ne soient pas au nombre des questions comprises dans l'extension proposée.

S'agissant du référendum d'initiative partagée (RIP), dans l'hypothèse probable où l'abaissement de son seuil de déclenchement à un dixième des membres du parlement (contre un cinquième jusqu'ici) et à un million d'électeurs (contre un quart du corps électoral aujourd'hui), combiné à l'extension du champ du référendum aux « questions de société », pourrait conduire à des initiatives qui ne respecteraient pas les exigences constitutionnelles, d'où la suggestion d'une procédure de filtre confiée au Conseil constitutionnel.

La réduction du nombre de parlementaires et l'introduction de la proportionnelle

Par ailleurs le projet a prévu la réduction de 25 % du nombre de députés (de 577 à 433) et de sénateurs (de 348 à 261). Le Conseil d'État a estimé qu'il ne lui appartenait pas de s'exprimer sur les choix politiques mais s'est attaché à vérifier, d'une part, que la diminution importante du nombre de circonscriptions ne fasse pas obstacle à ce que l'Assemblée nationale soit élue sur des bases essentiellement démographiques et, d'autre part, que la réforme portant sur l'élection du Sénat n'entraîne pas des écarts de représentation trop importants entre les départements les moins peuplés et les plus peuplés.

Le Conseil d'État a enfin vérifié que le nouveau mode de scrutin prévu pour les députés, avec l'introduction d'une dose de proportionnelle (20 %) permettant à 87 députés d'être élus au scrutin de liste à la proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique, ne se heurterait à aucun obstacle constitutionnel.



En savoir plus

Conseil d'État, section de l'intérieur, 20 juin 2019, **AVIS** sur un projet de loi constitutionnelle, sur un projet de loi organique et sur un projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique, n° 397908, 397909 et 397910. ConsiliaWeb : n° 397908, 397909 et 397910.

Déclaration de patrimoine des députés

Par une décision du 19 juillet 2019, le Conseil d'État a rejeté le recours d'une parlementaire contre l'appréciation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) estimant que sa déclaration de patrimoine ne répondait pas aux critères d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité.

La HATVP, autorité administrative indépendante (AAI) créée en 2014 à la suite de l'adoption des lois sur la transparence de la vie publique d'octobre 2013, est chargée de contrôler et d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale des élus après leur entrée en fonction. Dans ce cadre, elle peut accompagner la publication de la déclaration de situation patrimoniale de l'élu d'une appréciation sur son contenu vis-à-vis du respect des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité.

Bien que la publication de cette appréciation n'implique pas une transmission au Bureau de l'assemblée concernée ni



au Parquet, elle peut porter atteinte à la réputation de l'élu concerné. Saisi par une parlementaire qui contestait l'appréciation de la HATVP sur sa déclaration de patrimoine, le Conseil d'État, dans une décision du 19 juillet 2019, a considéré que cette appréciation, au regard des effets notables qu'elle est susceptible de produire sur le parlementaire ainsi que sur les électeurs, pouvait être contestée devant le juge. Il a cependant rejeté la requête, estimant que les arguments avancés par celle-ci ne conduisaient pas à une remise en cause de l'appréciation portée par la HATVP.

 **En savoir plus**

DÉCISION du Conseil d'État, 10 CH, 19 juillet 2019, Mme Le Pen, n° 426389. ArianeWeb : n° 426389.

Quelle responsabilité de l'État du fait d'une loi inconstitutionnelle ?

Que se passe-t-il si un citoyen, une entreprise ou une association estiment avoir subi un préjudice du fait de l'application d'une loi entrée en vigueur puis censurée par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ? L'État peut-il être tenu pour responsable ? Dans une décision du 24 décembre 2019, le Conseil d'État a répondu par l'affirmative.

Depuis 2007, la responsabilité de l'État peut être recherchée pour obtenir réparation de dommages subis du fait de l'application d'une loi contraire aux

engagements internationaux et européens de la France. Toutefois, la question restait en suspens pour les dommages subis du fait d'une loi inconstitutionnelle. Le Conseil d'État, examinant une requête en lien avec des textes relatifs à l'épargne salariale déclarés inconstitutionnels par le Conseil constitutionnel en 2013, a apporté une réponse à cette question en décembre 2019 : la responsabilité de l'État peut en principe être engagée et les personnes ayant subi des dommages du fait de l'application de cette loi avant son abrogation peuvent en obtenir réparation. Le Conseil d'État a précisé les conditions d'engagement de cette responsabilité : une déclaration d'inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel (qui peut décider de fermer ou de restreindre la possibilité d'être indemnisé) ; un lien de causalité directe entre les dommages subis et l'application de la loi inconstitutionnelle ; une demande de réparation dans les quatre années suivant la date à laquelle le préjudice subi peut être connu « *dans toute sa réalité et son étendue* ».

 **En savoir plus**

DÉCISION du Conseil d'État, 1 CHR, 24 décembre 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, n° 425983. ArianeWeb : n° 4259833.

COLLECTIVITÉS

Projet de loi relatif à la vie locale

Le Conseil d'État a rendu le 15 juillet 2019 son avis sur le projet de loi relative à l'engagement dans la vie locale (devenu la loi du 27 décembre 2019).

Afin de remédier au sentiment de « dévitalisation de leur mandat » éprouvé par les maires – et plus particulièrement par ceux des petites communes – au fil des réformes intervenues ces dernières années, ce projet avait quatre objectifs principaux : conforter la place des maires et élus des communes dans les intercommunalités, donner davantage de libertés aux communes pour faire évoluer le périmètre de ces intercommunalités, renforcer le pouvoir des maires, simplifier leur quotidien. Le Conseil

d'État a estimé que les mesures proposées remplissaient ces objectifs, notamment grâce à :

- l'institution d'un pacte de gouvernance des intercommunalités qui permet d'associer une large majorité d'élus aux décisions des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à mieux les informer sur la vie de ces derniers ;
- la possibilité de faire jouer jusqu'au 1^{er} janvier 2020 la minorité de blocage permettant de faire obstacle au transfert obligatoire aux EPCI des compétences eau et assainissement ;
- la création d'un « rescrit préfectoral » que les maires pourront utiliser pour demander aux préfets une prise de position formelle sur une question de droit pouvant se poser à l'occasion d'une décision qu'ils s'approprient à prendre.

Dans un avis rendu le 5 septembre 2019, le Conseil d'État s'est prononcé sur un volet complémentaire du texte visant notamment à renforcer les pouvoirs de police du maire par des amendes administratives qui pourraient être prononcées pour un montant pouvant aller jusqu'à 500 euros. Cette possibilité serait ouverte en cas de manquements à des arrêtés municipaux en matière d'élagage et d'entretien des haies et d'encombrement ou d'occupation irrégulière de la voie publique présentant un risque pour la sécurité des personnes. Le Conseil d'État a relevé que ce pouvoir de sanction attribué au maire était une importante innovation. Alors que montent les incivilités, le Conseil d'État a estimé que ce nouveau pouvoir était de nature à renforcer l'autorité des maires et le respect de leurs décisions. Il a toutefois recommandé d'encadrer ce pouvoir et de le limiter, comme le faisait le projet, à des circonstances particulières et pour des finalités précises.

 **En savoir plus**

Conseil d'État, section de l'intérieur, 15 juillet 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, n° 398013. ConsiliaWeb : n° 398013.

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Un maire peut-il s'opposer à l'installation de compteurs électriques communicants sur sa commune ?

Non, a jugé le Conseil d'État dans une décision de juillet 2019, en examinant l'initiative d'un maire d'une commune du Finistère qui avait suspendu l'installation de compteurs Linky en mettant en avant leur possible nocivité sur la santé des personnes. Le Conseil d'État a rappelé que, si le maire est habilité à prendre, pour sa commune, certaines mesures de police générale, seul l'État est habilité à veiller, pour l'ensemble du territoire, à la protection de la santé publique par la limitation de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques en mettant en œuvre des capacités d'expertises et des garanties techniques indisponibles au plan local. Le principe de précaution ne donne pas davantage compétence au maire pour prendre de telles mesures.

 **En savoir plus**

DÉCISION du Conseil d'État, 3 / 8 CHR, 11 juillet 2019, Commune de Cast, n° 426060. ArianeWeb : n° 426060.

Une mairie peut-elle louer un local à une association culturelle ?

Oui, mais à certaines conditions comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 7 mars 2019 faisant suite au différend opposant la commune de Valbonne et l'association Bien Vivre à Garbejaire Valbonne. Cette dernière contestait la légalité d'une délibération prise par le conseil municipal autorisant le maire à louer un local à l'association Musulmans de Valbonne Sophia Antipolis en vue de l'exercice d'activités culturelles. Or, les collectivités territoriales peuvent donner à bail, même pour un usage exclusif et pérenne, un local de leur domaine privé à une association culturelle sans méconnaître les dispositions de la loi concernant la séparation des Églises et de l'État de 1905 dès lors que la location implique une contrepartie, notamment financière.


 **En savoir plus**

DÉCISION du Conseil d'État, 7 mars 2019, Commune de Valbonne. ArianeWeb : n° 417629.

Naissance de la collectivité européenne d'Alsace

Le 1^{er} janvier 2021, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ne feront plus qu'un en se fondant en une « collectivité européenne d'Alsace (CEA) ». Dans son avis du 2 août 2019 le Conseil d'État relève que la dénomination de « département d'Alsace » aurait été plus adaptée, l'épithète « européenne » risquant de prêter à confusion sur le statut exact de la nouvelle collectivité créée.

Sur le fond, ni le regroupement des deux départements en un seul, ni les dispositions reconnaissant à cette collectivité des compétences spécifiques, en lien avec les spécificités du territoire (transport routier transfrontalier, coopération transfrontalière), n'appellent de remarques du Conseil d'État, qui s'est toutefois interrogé, en termes de bonne administration, sur l'opportunité de maintenir deux représentants de l'État sur le territoire de la nouvelle collectivité.

 **En savoir plus**

Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace.

Expérimentation

Rythmes scolaires, revenu de solidarité active (RSA), pass-culture, service militaire volontaire, dépôt de pré-plainte en ligne dans les commissariats... Tous ces dispositifs ont un point commun : ils ont fait l'objet, avant leur généralisation, d'une expérimentation. Le nombre des expérimentations n'a de fait cessé d'augmenter ces dernières années. Mais pour quelle efficacité ?

C'est pour répondre à cette question que le Premier ministre a demandé en janvier 2019 au Conseil d'État une étude sur le sujet. L'étude « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », publiée en octobre 2019, dresse, pour la première fois, un bilan des expérimentations menées et propose un véritable guide méthodologique.

Au rang des constats

Longtemps peu utilisée en France, l'expérimentation a fait son entrée dans la Constitution avec la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003.

Premier constat : l'expérimentation, perçue comme un gage de plus grande efficacité, est aujourd'hui largement utilisée dans l'action publique. Jamais le législateur n'en a en effet autorisé autant en si peu de temps : en l'espace de deux ans, entre 2017 et 2019, 103 expérimentations ont été recensées, contre 43 entre 2007 et 2012 et 96 entre 2012 et 2017. Second constat : alors que les collectivités territoriales pratiquent beaucoup l'expérimentation sans dérogations, l'alinéa 4 de l'article 72 est peu utilisé. Seules quatre expérimentations ont été menées dans ce cadre et généralisées depuis la loi du 28 mars 2003, dont le (RSA) et la tarification sociale de l'eau.

Pour le Conseil d'État, preuve est faite d'une procédure trop lourde pour les collectivités territoriales, trop contraignante et, en l'état, trop binaire, l'issue se limitant soit à la généralisation de la mesure testée sur tout le territoire, soit à son abandon pur et simple.

Au-delà des chiffres, le Conseil d'État pointe, pour nombre d'expérimentations, l'absence d'un cadre méthodologique rigoureux pour concevoir et mener l'expérimentation dans les règles de l'art : ses critères de réussite ne sont pas toujours identifiés, l'évaluation est souvent insuffisante, et les publics pas assez associés à la conception, au déroulement et à l'évaluation de l'expérimentation.

Quatorze propositions pour mieux expérimenter

Soucieux de promouvoir l'action publique et d'en diffuser les bonnes pratiques, le Conseil d'État a émis quatorze propositions pour améliorer les recours à l'expérimentation. Parmi celles-ci : la diffusion d'un document de référence, exposant les principes méthodologiques des expérimentations (choix de la durée, définition des objectifs, des critères de réussites, des modalités d'une évaluation objective...); la mobilisation de moyens financiers reposant, dans chaque ministère, sur un budget dédié à l'innovation publique et à la conduite d'expérimentations; l'engagement des parties prenantes (publics, fonctionnaires, élus, organisations professionnelles, syndicales...).

Pour favoriser l'expérimentation dans les collectivités territoriales, le Conseil d'État recommande de permettre la généralisation des mesures expérimentées à seulement une partie des collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité; de donner aux collectivités territoriales compétentes davantage de marges de manœuvre et de responsabilités, en modifiant la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation des collectivités territoriales, et enfin de susciter de la part des collectivités des projets d'expérimentations par la mise en place d'un guichet permanent destiné à faire remonter leurs propositions.

Le guide méthodologique pour mieux concevoir, conduire et évaluer une expérimentation, issu de l'étude, a d'ores et déjà été diffusé auprès des régions par l'intermédiaire de leurs associations, aux maires de France et présidents de conseils départementaux.



En savoir plus

Voir le site du Conseil d'État. Étude publiée le 3 octobre 2019 : « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? ».

À savoir

Nombre d'expérimentations peuvent être menées sans nécessiter une dérogation à la loi ou aux règlements (ainsi pour expérimenter de nouveaux horaires, un équipement, de nouveaux modes opératoires, etc.).

Lorsque l'expérimentation implique une dérogation, deux articles de la Constitution, issus de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, encadrent sa mise en œuvre :

- l'article 37-1 permet la mise en œuvre d'expérimentations dans des champs très divers de l'action publique et par de multiples opérateurs dont l'État,
- le 4^e alinéa de l'article 72 autorise plus spécifiquement les collectivités territoriales à déroger à une loi ou une réglementation nationale régissant l'exercice de leurs compétences, pour les besoins d'une expérimentation.



« Pour les collectivités territoriales, l'étude a mis en lumière une procédure pour expérimenter trop lourde et à l'issue peu motivante, puisqu'il s'agit soit d'abandonner, soit de généraliser l'expérimentation à l'ensemble des collectivités, et ce pour répondre au principe d'égalité. Or, ce principe d'égalité ne doit pas être synonyme d'uniformité, il admet des différences de situation. D'où la proposition du Conseil d'État de modifier la loi organique de 2003 pour donner aux élus des marges de manœuvre plus importantes pour innover et mieux adapter l'application de la loi aux réalités locales et encourager leurs initiatives.

Francis LAMY

Conseiller d'État, président du groupe de travail Expérimentation

Pour conduire cette étude, le Conseil d'État a réuni un groupe de travail comprenant des conseillers d'État, des juristes, des membres du Conseil économique, social et environnemental et des administrations centrales d'État ainsi que, ce qui constituait une première, des représentants des trois grandes associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France).

« Bénéficier du regard de ces acteurs locaux et de leurs expériences a été particulièrement précieux » note Francis Lamy, conseiller d'État, qui a présidé le groupe de travail. Plus de quatre-vingts personnes ont été auditionnées : parlementaires et élus locaux, représentants des organisations syndicales et professionnelles, directeurs de grandes administrations et de structures publiques, chercheurs et universitaires (dont Esther Duflo, qui a obtenu depuis le prix Nobel d'économie 2019), responsables d'entreprises et d'organisations internationales.

Corollaire de l'expérimentation, instrument incontournable de la modernisation de l'État pour atteindre la performance de l'action publique exigée par les citoyens, l'évaluation des politiques publiques est un outil fondamental de connaissance et d'éclairage pour les décideurs et les citoyens.

L'évaluation des politiques publiques, prochaine étude annuelle du Conseil d'État

L'évaluation des politiques publiques est désormais un point focal des sciences sociales, des attentes des gestionnaires publics et des exigences citoyennes au service de la qualité et de la performance des politiques publiques. C'est pourquoi le Conseil d'État a choisi de lui consacrer sa prochaine étude annuelle. La conférence inaugurale du 10 octobre 2019, consacrée à « L'évaluation des politiques publiques : quels enjeux aujourd'hui ? », a donné le coup d'envoi de la dixième édition du cycle de conférences du Conseil d'État qui accompagnera la réalisation de l'étude annuelle.

Une seconde conférence, consacrée aux méthodes et expertises, s'est tenue en décembre 2019. La réflexion se poursuit en 2020, alimentée par des travaux collectifs, conférences et auditions, associant parlementaires, économistes, experts, universitaires... pour déboucher à l'automne sur la présentation de l'étude 2020 du Conseil d'État.

Fonction publique

La loi de transformation de la fonction publique, adoptée le 6 août 2019, modifie profondément le statut et les conditions de travail de plus de cinq millions d'agents publics. Le Conseil d'État a procédé à l'examen de ce projet de loi et des projets de décrets d'application. Dans le domaine juridictionnel, la fonction publique a représenté en 2019 près de 10 % des requêtes.



La transformation de la fonction publique

Dans son avis du 27 mars 2019, le Conseil d'État a veillé au respect, par le projet de loi de transformation de la fonction publique qui lui était soumis, des grands principes et valeurs qui gouvernent la fonction publique française.

Le projet de loi de transformation de la fonction publique réforme en profondeur le dialogue social au sein de la fonction publique en réorganisant ses instances et en définissant de nouveaux outils, les lignes directrices de gestion. Il étend la possibilité de recruter des agents contractuels dans toutes les catégories d'emploi, renouvelle les méthodes d'appréciation de la valeur professionnelle, se donne pour objectif de favoriser la mobilité des agents et assurer la fluidité des parcours professionnels enrichis d'expériences dans le secteur public et le secteur privé.

Si ce projet de loi est ainsi porteur d'importantes réformes, il n'entend pas, comme le note le Conseil d'État, « *remettre en cause les grands principes qui gouvernent la fonction publique française* ». Le Conseil d'État a examiné avec attention les différentes mesures, relatives tant au dialogue social qu'à l'organisation des ressources humaines, et vérifié que la plus grande souplesse programmée s'accompagnait du respect des principes fondamentaux de la fonction publique.

Ainsi, le Conseil d'État a tenu à noter que, le principe de base selon lequel les emplois permanents de la fonction publique sont occupés par des fonctionnaires de carrière (article 3 de la loi du 13 juillet 1983) n'étant pas remis en cause, le recrutement étendu d'agents contractuels devait continuer à s'inscrire dans une logique de dérogation. Cette dérogation est possible dans la mesure où les recrutements se déroulent selon des procédures garantissant le respect du principe d'égal accès aux emplois publics qui figure à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et sous réserve que les agents contractuels ainsi recrutés soient soumis aux mêmes obligations, notamment déontologiques, que celles applicables aux fonctionnaires. Le Conseil d'État a, de plus, souligné que le recours aux contractuels pour des postes permanents ne s'accompagnait pas d'une modification du régime juridique auquel sont soumis les agents contractuels : ceux-ci relèveront du régime de droit public, et non du droit du travail, comme certains rapports ou travaux avaient pu le proposer.

Au vu des possibilités, déjà nombreuses, de recruter des agents contractuels, le Conseil d'État a alerté sur le risque d'un défaut de lisibilité des nouvelles mesures et sur la difficulté d'évaluer leurs conséquences. Par conséquent, il a invité le Gouvernement à compléter l'étude d'impact pour mieux appréhender, chiffres à l'appui, les effets de ces mesures. Enfin, le Conseil d'État a également renvoyé certaines dispositions initialement prévues dans le texte de loi (rémunérations, procédures détaillées...) vers les décrets d'application, pour mieux faire la distinction entre les mesures relevant de la loi et celles relevant du pouvoir réglementaire.

À l'occasion de l'examen du projet de décret d'application de l'article 15 de la loi de transformation de la fonction publique, relatif aux procédures de recrutement applicables aux agents contractuels pour occuper des emplois permanents de la fonction publique, le Conseil d'État a noté, dans le droit fil de son avis rendu sur le projet de loi, que, dans le cadre de la dérogation au principe selon lequel les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, l'examen des candidatures ne devra intervenir « *qu'après constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi* ».



En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'administration), 21 mars 2019, **AVIS** sur un projet de loi de transformation de la fonction publique, n° 397088. ConsiliaWeb : n° 397088.

Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

Les agents contractuels travaillant pour le compte d'un service public administratif sont, depuis 1996, quel que soit leur emploi, des agents de droit public et relèvent à ce titre de la compétence du juge administratif.

Quand un contractuel peut-il revendiquer un CDI ?

Le 10 septembre 2019, le Conseil d'État a pris deux décisions contentieuses concernant deux anciens agents du CNRS, employés dans le cadre de CDD successifs et réclamant la transformation de leurs contrats de travail en CDI après six ans de service public effectif¹. Dans le premier cas, le Conseil d'État a estimé que l'agent ne pouvait revendiquer un CDI, une partie de la période étant couverte par un contrat d'ATER effectué pour le compte d'une université, donc d'un autre employeur que le CNRS, et ne constituant pas un travail exclusif de recherche.

Dans le second cas, au contraire, il a confirmé l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille, qui a reconnu le droit au CDI, estimant que la période travaillée par le requérant, en qualité d'autoentrepreneur et sous la forme d'un contrat de prestation de services, devait être incluse dans la durée du service public effectif accompli auprès du CNRS.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 7 / 2 CHR, 9 octobre 2019, Centre national de la recherche scientifique, n° 422866.

DÉCISION du Conseil d'État, 7 / 2 CHR, 9 octobre 2019, Centre national de la recherche scientifique, n° 422874.

ArianeWeb : n° 422866 et 422874.

1. La loi Sauvadet (2012) a rendu possible la transformation d'un CDD en CDI pour ces contractuels, sous condition qu'ils aient accompli auprès du même employeur public, et dans des fonctions de même catégorie hiérarchique, une durée de service effectif d'au moins six ans au cours des huit années précédant la publication de cette loi.

Justice et libertés publiques

Le Conseil d'État est garant, dans le champ des compétences qui lui sont confiées, du nécessaire équilibre entre l'ordre public et le respect des droits et libertés. Dans ce cadre il détermine si les restrictions qui peuvent être apportées à ces derniers, en vue de rétablir ou sauvegarder l'ordre public, sont « nécessaires, adaptées et proportionnées » dans un État de droit. En 2019, le Conseil d'État a eu à traiter de différents contentieux touchant à cet équilibre complexe. Il a également contribué à l'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs, en remplacement du texte fondateur datant de 1945 dont la compréhension était devenue difficile en raison des multiples réformes intervenues depuis plus de soixante-dix ans.



La création d'un code de la justice pénale des mineurs

Restaurer la primauté donnée aux mesures éducatives et à la réinsertion du mineur dans la société sur la punition et mettre en place des procédures judiciaires pénales adaptées aux mineurs, compréhensibles par les juges comme par les justiciables : c'est à ce double impératif que répond la réforme de la justice pénale des mineurs engagée par la garde des Sceaux courant 2019.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a autorisé, par voie d'ordonnance, le Gouvernement à remplacer l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, amendée à maintes reprises depuis, par un code de la justice pénale des mineurs.

Parmi les buts de cette codification, celui de rendre les 267 articles régissant la matière accessibles à l'ensemble des justiciables, à leurs familles ainsi qu'aux professionnels qui s'y référeront, a été recherché par la réécriture des dispositions d'origine et leur organisation selon un plan adapté au déroulement des différentes phases de prise en charge d'un mineur délinquant. L'examen du projet de codification a été l'occasion



pour le Conseil d'État de procéder à une vérification de la conformité des quelque soixante-dix réformes intervenues depuis 1945 aux principes constitutionnels et aux exigences conventionnelles, notamment la protection de « *l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Un contrôle d'ensemble qui n'avait pas nécessairement pu être accompli au cours de ces soixante-quinze dernières années.

Ce code apporte sur le fond plusieurs modifications importantes : l'instauration d'une présomption d'irresponsabilité avant 13 ans ; l'intervention d'une déclaration de culpabilité en trois mois au plus après l'ouverture de la procédure (contre dix-huit mois en moyenne aujourd'hui), suivie d'une césure pendant laquelle seront mises en œuvre des mesures éducatives ; l'intervention ensuite, au vu du comportement du mineur pendant la césure, d'un jugement sur la sanction en douze mois maximum.

À savoir

La loi pour la réforme de la justice promulguée

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a été promulguée en mars 2019. Le Conseil d'État, qui avait été saisi le 16 mars 2018, puis le 29 mars 2018, dans le cadre d'une saisine rectificative, a rendu son avis le 12 avril 2018.

Le Conseil d'État a validé ces évolutions, destinées à donner au mineur en infraction avec la loi pénale, la chance de sortir d'une trajectoire de délinquance et de répression. Il a complété le code en prévoyant les modalités de son entrée en vigueur afin de garantir, en particulier pour les mesures dites « de sûreté » applicables aux mineurs, le respect du principe d'application immédiate de la loi pénale la plus douce.

En savoir plus

Ordonnance 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

Au cours de l'année 2019, le Conseil d'État a été saisi de multiples requêtes ayant trait à l'ordre public et au respect des libertés. Ces requêtes prennent souvent la forme d'un référé-liberté, procédure d'urgence qui permet de mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (liberté de réunion, d'expression...).

Droit de manifester

Le décret du 20 mars 2019, publié à la suite des violences sur les Champs-Élysées lors du mouvement des gilets jaunes, portait à 135 euros (contre 38 euros auparavant) l'amende pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique. Saisi en urgence le 21 mars par la Ligue des droits de l'homme et la CGT, qui exigeaient la suspension du décret portant, selon les requérants, atteinte à la liberté d'expression garantie par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la requête. Il a rappelé dans sa décision que « *le respect de la liberté de manifestation doit être concilié avec le maintien de l'ordre public* » et que le décret, qui se borne à renforcer une interdiction déjà existante du code de la sécurité intérieure en augmentant la contravention prévue, ne porte pas atteinte à la liberté de manifester dès lors que ce décret ne concerne que des manifestations interdites et que son application est assortie de garanties suffisantes.

En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 29 mars 2019, Ligue des droits de l'homme, n°429028. ArianeWeb : n°4290285.

Utilisation du LBD-40

En 2019, le LBD-40, lanceur de balles de défense en caoutchouc, qualifié d'arme « intermédiaire », a été au cœur de l'actualité. Son utilisation est-elle suffisamment encadrée et proportionnée pour des opérations de maintien de l'ordre ? S'oppose-t-elle à la liberté de manifester ? Dans un contexte marqué par des manifestations récurrentes et l'augmentation des tirs enregistrés, le Conseil d'État a été appelé à se prononcer à plusieurs reprises.

En avril, à la suite des polémiques relatives à l'utilisation du LBD-40 par la police, la Ligue des droits de l'homme et différentes associations ont demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité afin que soit examinée la conformité à la Constitution, notamment à la liberté d'expression, de réunion et de manifestation, des dispositions législatives qui encadrent les conditions d'usage des armes par la police et la gendarmerie.

Le Conseil d'État n'a pas renvoyé la question au Conseil constitutionnel. Il a estimé que les dispositions législatives contestées n'ont pas pour effet d'interdire les manifestations pacifiques, mais permettent uniquement aux forces de l'ordre de recourir à leurs armes dans le seul but de rétablir l'ordre ou de protéger leur intégrité et seulement en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée. Il a également relevé qu'il découlait de ces dispositions l'obligation pour l'administration de ne donner en dotation aux services de police et de gendarmerie habilités que des armes dont l'emploi est adapté aux opérations de maintien de l'ordre.



En savoir plus

DÉCISIONS du Conseil d'État, 9 / 10 CHR, 12 avril 2019, Ligue des droits de l'homme et autres, n° 427638 et 428895. ArianeWeb : n° 427638 et 428895.

Liberté de se déplacer

Par un arrêté du 30 avril 2019, le ministre de l'Intérieur a interdit le déplacement des supporters de l'équipe de football de l'Olympique de Marseille pour assister au match entre leur équipe et celle du Racing club de Strasbourg, à Strasbourg, le vendredi 3 mai. Cette interdiction visant à prévenir d'éventuels incidents et troubles à l'ordre public a été contestée en référé par l'Association nationale des supporters.

Par sa décision du 3 mai, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la requête, estimant que l'interdiction était légale, d'une part, car cette restriction était limitée dans le temps, en termes de périmètre et de personnes concernées et, d'autre part, en raison d'un contexte particulier marqué par une mobilisation des forces de police sur d'autres fronts (gilets jaunes, célébrations, risques terroristes). Le Conseil d'État a ainsi estimé que l'interdiction n'entraînait pas « une atteinte manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ».



En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 2 mai 2019, Association nationale des supporters, n° 430339. ArianeWeb : n° 430339.

Conditions de détention

Si le juge administratif n'est pas appelé à se prononcer sur la conduite d'une procédure judiciaire, il est en revanche compétent pour juger du fonctionnement administratif du service public pénitentiaire. À ce titre, il veille au respect des droits et libertés fondamentaux des personnes détenues, en prenant en compte les contraintes liées à l'univers pénitentiaire.

Les décisions des administrations pénitentiaires de placement à l'isolement d'un détenu (placement du détenu seul en cellule dans un quartier spécial), qu'il s'agisse d'isolement préventif, d'isolement en urgence ou d'isolement provisoire, sont susceptibles de recours. Si, dans sa décision du 7 juin 2019 en réponse au recours d'une détenue dont le placement en isolement avait été renouvelé pour trois mois, le Conseil d'État a conclu au non-lieu, la mesure ayant pris fin avant que le juge de cassation se prononce, il a tenu à rappeler que les décisions de placement ou de maintien à l'isolement, dès lors qu'elles portent, par principe, une atteinte grave et immédiate à la situation de la personne détenue, font naître une présomption d'urgence. Cela justifie que le juge du référé-suspension puisse ordonner la suspension de leur exécution s'il estime qu'un doute sérieux existe quant à leur légalité. Alors même qu'un grand nombre de requêtes en référé-suspension dirigées contre de telles décisions de placement en isolement étaient auparavant rejetées par les tribunaux administratifs pour défaut d'urgence, la décision du Conseil d'État évite ainsi aux détenus d'avoir à démontrer, pour justifier que la condition d'urgence est remplie, que leur état de santé exige qu'il soit mis fin sans délai à la mesure de placement à l'isolement.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 10 / 9 CHR, 7 juin 2019, Mme M., n° 426772. ArianeWeb : n° 4267725.

Droit des étrangers

Le contentieux des étrangers n'a cessé de croître et représente aujourd'hui environ la moitié des affaires portées devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, et plus de 20 % des affaires traitées par le Conseil d'État. Ce dernier a eu tout au long de l'année à traiter des dossiers sensibles, pour concilier respect des droits fondamentaux des étrangers et règles de droit applicables, tandis que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction administrative spécialisée pour le droit d'asile placée sous le contrôle du Conseil d'État, a rendu plus de 66000 jugements sur des demandes d'asile en 2019.

Le fichier biométrique des mineurs étrangers

Fin février 2019, dix-neuf associations saisissaient en référé le Conseil d'État afin de suspendre l'exécution du décret du 30 janvier 2019, pris en application de la loi asile immigration du 10 septembre 2018, autorisant la création d'un fichier biométrique national d'appui à l'évaluation de la minorité pour les jeunes étrangers non accompagnés.

Les associations estimaient que le décret, créant un fichier intégrant différentes données personnelles (photographies, empreintes...), portait atteinte à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, aux droits fondamentaux des enfants – et en particulier au droit à la protection des données personnelles et aux principes du droit au respect de la vie privée – et qu'il représentait un « *dévolement de la protection de l'enfance à des fins de contrôle migratoire* ».

Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté le 3 avril 2019 la requête. D'une part, il a considéré que, contrairement à ce que craignaient les associations, le décret ne prévoyait pas que le refus du demandeur de communiquer ses données personnelles permettait aux autorités publiques de présumer qu'il était majeur. D'autre part, le Conseil d'État a estimé que l'existence d'un recours suspensif contre la décision d'éloignement, qui permet au juge de se prononcer sur la minorité des intéressés, ainsi que le principe selon lequel le doute profite à la qualité de mineur de l'intéressé



permettaient de garantir le droit à un recours effectif des intéressés et l'exigence de protection de l'enfance.

Par une décision du 15 mai 2019, le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution des dispositions législatives qui autorisent la création du fichier biométrique. Le 26 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a validé la mise en place du fichier, relevant que celui-ci offrait des garanties suffisantes en termes de traitement des données et qu'en empêchant un jeune de se présenter devant plusieurs départements, il visait « à faciliter l'action des autorités en charge de la protection des mineurs

et à lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France ». Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait opéré entre la sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée une conciliation qui n'était pas disproportionnée.



En savoir plus

Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 3 avril 2019, Unicef et autres, n° 428477 et 428831. ArianeWeb : n° 428477 et 428831.

Conditions matérielles d'accueil

Le Conseil d'État a jugé illégales, par décision du 31 juillet 2019, deux dispositions clés du décret du 28 décembre 2018 prévoyant la fin des « conditions matérielles d'accueil » (CMA) pour plusieurs catégories de demandeurs d'asile.

Ce décret disposait que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pouvait refuser ou retirer automatiquement le droit à l'hébergement et à l'allocation financière (ADA) notamment aux personnes dont la demande d'asile doit être examinée par un autre pays européen (dites « dublinées ») en situation de « fuite » ou qui n'ont pas respecté l'orientation vers un hébergement ou une région de résidence. Le Conseil d'État a jugé qu'en créant des cas de refus et de retrait automatiques des conditions matérielles d'accueil et en excluant toute possibilité de rétablissement de ces conditions, la loi et le décret étaient incompatibles avec les objectifs de la directive européenne du 26 juin 2013 (dite « Accueil ») établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Dans l'attente de la mise en conformité de ces textes, le Conseil d'État a défini un régime transitoire régissant les décisions privant les demandeurs des conditions matérielles d'accueil. Il a ainsi précisé que l'OFII peut, après examen de la situation particulière de l'intéressé, suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur a abandonné le lieu d'hébergement ou n'a pas respecté les exigences des autorités chargées de l'asile, et qu'en cas de suspension des conditions matérielles d'accueil, le demandeur pourra en solliciter le rétablissement.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 2 / 7 CHR, 31 juillet 2019, Association la Cimade et autres, n° 428530, 428564. ArianeWeb : n° 428530, 428564.

Conditions de vie dans un camp de migrants

Fin avril 2019, deux personnes exilées, avec le soutien de neuf associations humanitaires, déposaient un référé-liberté demandant que des mesures urgentes soient prises afin de sauvegarder la dignité et de garantir le respect des droits fondamentaux de centaines de personnes vivant à Grande-Synthe (Nord) dans des conditions sanitaires extrêmement précaires.

Ce référé-liberté a été rejeté, le 9 mai, par le juge des référés de Lille. Saisi en appel, le Conseil d'État a, au vu de la situation à Grande-Synthe, constaté la carence des autorités dans l'accès à l'eau, à l'hygiène et aux sanitaires. Il a enjoint, dans sa décision du 21 juin, au préfet du Nord d'installer, dans les huit jours, points d'eau, douches et sanitaires « *en nombre suffisant* » à proximité d'un gymnase et de mettre en place des maraudes d'information, avec remise de documents aux migrants pour les informer de leurs droits. Mais, dans cette même décision, il a rejeté la demande des requérants de « *suspension des expulsions* » et de mise en place à Grande-Synthe de structures d'hébergement d'urgence.



En savoir plus

Ordonnance juge des référés du Conseil d'État, 21 juin 2019, M. F et autres, n° 431115. ArianeWeb : n° 4311153.

Signalement des migrants

Une trentaine d'associations ont saisi le Conseil d'État d'une requête en annulation accompagnée d'un référé suspension contre l'instruction ministérielle du 4 juillet 2019 relative « à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale ».

Au centre du débat : la transmission mensuelle à l'OFII par les centres d'hébergement d'urgence de la liste des demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale qu'ils hébergent. Si, par une décision rendue le 6 novembre 2019, le Conseil d'État a rejeté le recours, estimant que les garanties offertes par les textes étaient suffisantes, il a apporté des précisions quant à la mise en œuvre de l'instruction ministérielle : les informations, communiquées aux seuls agents de l'OFII, ne peuvent pas être utilisées pour remettre en cause l'accueil dans l'hébergement d'urgence ni identifier et localiser les personnes débou-tées de l'asile pour les éloigner du territoire.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 2 / 7 CHR, 6 novembre 2019, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 434376, 434377. ArianeWeb : n° 434376, 434377.



Dominique KIMMERLIN
Présidente de la Cour nationale
du droit d'asile (CNDA)

Comment faites-vous face à la croissance des recours devant la CNDA ?

La CNDA se trouve dans une situation particulière au sein des juridictions administratives car elle doit faire face à une croissance exponentielle des recours dont elle est saisie et qui ont plus que doublé en dix ans. Pour faire face à cet afflux, et maintenir un délai moyen de jugement au plus bas, la CNDA est passée de quinze à vingt-trois chambres en moins de trois années et a mis en place des circuits distincts d'instruction et de jugement impliquant la détection et l'orientation des recours selon la formation de jugement dont ils relèvent.

Nous devons relever trois principaux défis : accueillir, former et intégrer les nouveaux agents ; adapter sans cesse les procédés afin d'instruire des milliers de dossiers par an ; garantir à chaque demandeur d'asile un examen individuel, contradictoire et impartial de son recours.

La CNDA est jugée par certains trop laxiste, par d'autres trop rigide. Quels sont les critères de ses juges ?

La difficulté de notre mission tient à ce que le sujet de l'asile est devenu un enjeu du débat politique qui associe

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) examine les recours déposés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en matière de demande d'asile. Créée en 2007, en remplacement de la Commission des recours des réfugiés, elle a, en 2019, rendu 66 464 décisions, un pic historique. Rencontre avec sa présidente, Dominique Kimmerlin.

politique migratoire et droit d'asile. Les débats et les confusions auxquels ils donnent lieu font parfois perdre de vue que la CNDA n'est pas un acteur en tant que tel de la politique migratoire mais, plus modestement, est chargée d'appliquer et de faire respecter les textes internationaux que la France a signés, qu'il s'agisse de la convention de Genève ou des directives européennes.

À ce titre, elle doit garantir, en toute indépendance, l'entière et correcte application de ces textes sous le contrôle de son juge de cassation, le Conseil d'État, et dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme qui sont parties prenantes, à des degrés divers, à l'élaboration du droit d'asile. À cet égard, je pense que la cour joue pleinement son rôle de garant de l'application des textes, j'en veux pour preuve le très faible taux de cassation de ses décisions.

Le travail du juge de l'asile est délicat : il doit établir le besoin de protection d'un demandeur au regard des craintes personnelles qu'il exprime, rapportées à un contexte sociopolitique particulièrement évolutif. Cela nécessite un réel art du questionnement et une bonne

connaissance du contexte géopolitique des pays d'origine.

De quelle façon la CNDA contribue-t-elle à l'édification d'un droit d'asile mieux harmonisé en Europe ?

La CNDA s'insère dans le réseau des cours européennes et de celles d'autres continents avec lesquelles elle partage la mission, notamment, d'appliquer la convention de Genève. Conçu après la deuxième guerre mondiale, ce traité a été adopté pour régler des questions de protection de populations fuyant des persécutions dans le contexte politique et diplomatique de l'après-guerre très différent de celui d'aujourd'hui.

La nature des conflits a évolué, le terrorisme est apparu, les besoins de protection ont évolué et doivent prendre en compte des problématiques nouvelles liées au genre, à l'existence de réseaux internationaux de criminalité etc.

Le rôle du juge de l'asile est d'adapter les instruments de protection à ces nouveaux enjeux, en cohérence avec ce que jugent ses homologues des cours européennes et d'autres continents.

Environnement

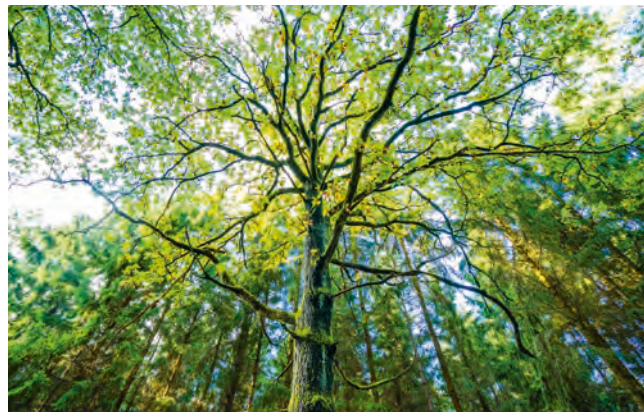
Si la protection de l'environnement fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, qui se reflète dans une législation toujours plus abondante sur ce sujet, comment assurer l'efficacité du droit de l'environnement tout en conciliant des intérêts nombreux et divergents, en lien avec l'aménagement du territoire, le développement économique et social? Le Conseil d'État a, au fil des décisions et avis rendus en 2019 sur les questions environnementales et les enjeux de transition énergétique, contribué à déterminer la part respective à accorder à chacun de ces intérêts et les modalités d'une prise en compte effective du droit de l'environnement.

Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire

Saisi de ce projet de loi en juin 2019, le Conseil d'État a rendu le 4 juillet un avis dans lequel il a notamment clarifié les exigences en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire et non alimentaire concernant les dispositions qui imposent aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits non alimentaires de réemployer, recycler ou réutiliser leurs produits neufs invendus. Comme le montre l'étude

d'impact du projet de loi, ces invendus non alimentaires représentent chaque année environ 800 millions d'euros (M€), sur une consommation totale de 140 milliards d'euros, et l'essentiel est détruit (630 M€). Le Conseil d'État a estimé, d'une part, nécessaire la modification d'un titre du code de l'environnement, faisant uniquement référence à l'alimentaire, pour le mettre en cohérence avec la volonté de





lutte contre le gaspillage élargie au-delà des produits alimentaires. Il a, d'autre part, proposé d'améliorer la rédaction relative aux exceptions à cette obligation de réemploi, recyclage ou réutilisation.

Dans le projet de loi soumis au Conseil d'État, deux exceptions étaient prévues : l'une en lien avec la nature des produits, la réutilisation et le recyclage comportant des risques sérieux pour la santé ou la sécurité ; l'autre au vu d'une « *impossibilité de réemploi, réutilisation ou recyclage* ». Notant le caractère trop imprécis de la formulation de cette exception, et le risque encouru à ce titre de rupture d'égalité entre les acteurs économiques et d'atteinte à la liberté d'entreprendre, le Conseil d'État a proposé une nouvelle rédaction : l'exception s'applique lorsque les conditions nécessaires au réemploi, à la réutilisation ou au recyclage conduisent à un bilan défavorable au regard des objectifs de développement durable.

En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section des travaux publics), 4 juillet 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, n° 397960. ConsiliaWeb : n° 397960.

Le projet de loi énergie climat

Composé de huit articles, le projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement fixe des objectifs ambitieux pour la politique climatique et énergétique française, modifiant ceux fixés antérieurement dans la loi 17 août 2015

sur la transition énergétique et pour la croissance verte et inscrivant l'objectif de neutralité carbone à horizon 2050.

Le Conseil d'État, saisi du projet de loi par trois fois au cours des premiers mois de l'année 2019, a rendu son avis le 25 avril, en examinant le réalisme des objectifs affichés au regard des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Concernant le remplacement du « facteur 4 », soit l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, par une « neutralité carbone » à l'horizon 2050, soit une division par six à huit de ces mêmes émissions, le Conseil d'État a jugé que cet objectif, associant le concept de neutralité carbone à un objectif chiffré, ne semblait pas incohérent avec celui présenté par l'étude d'impact du projet de loi.

Concernant le plafonnement, à compter du 1^{er} janvier 2022, des émissions de gaz à effet de serre de certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, dont les quatre

dernières centrales à charbon de France, le Conseil d'État a estimé que le dispositif de plafonnement proposé était juridiquement valide. Mais, sur la question de la fermeture de ces centrales à charbon, il a tenu à rappeler au Gouvernement qu'il lui appartenait de s'assurer que cet arrêt ne compromettrait pas la sécurité de l'approvisionnement en électricité des Français, qui demeure un objectif majeur de la politique de l'énergie. Il a, par ailleurs, estimé nécessaire de prévoir un délai suffisant entre l'adoption du texte et sa date d'entrée en vigueur pour « *tenir compte des mesures techniques préparatoires à l'arrêt des centrales et surtout du temps nécessaire à la prise de mesures de toute nature concernant les personnels des centrales qui se trouveront privés de leur emploi* ».



En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section des travaux publics), 25 avril 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement, n° 397668. ConsiliaWeb : n° 397668.

Zoom sur la réforme du code minier

Pour adapter le code minier, datant dans ses grandes lignes d'une loi de 1810 remaniée à plusieurs reprises, le Gouvernement a lancé en mai 2019 un projet de réforme. Celui-ci doit être mis en œuvre à travers trois textes, dont une ordonnance qui modifie les dispositions relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des sites géothermiques.

Saisi de ce projet d'ordonnance, le Conseil d'État lui a donné un avis favorable, sous réserve de modifications pour garantir la conformité du droit minier français aux règles européennes de concurrence. Lorsque les concessions et les permis d'exploitations des sites géothermiques doivent être prolongés, il est nécessaire, selon l'avis du Conseil d'État, de mettre en concurrence le renouvellement des titres d'exploitation, sauf dans le cas où l'équilibre économique de l'entreprise n'a pas été atteint sur la période initialement prévue.

Au cours de l'année 2019, le Conseil d'État a été saisi de nombreuses requêtes d'associations sur des sujets de protection et sauvegarde de l'environnement. Dans cette matière, les associations ont progressivement investi le champ contentieux et jouent désormais un rôle de premier plan.

Biodiversité

Chasse aux courlis cendrés

Saisi par la Ligue de protection des oiseaux, le Conseil d'État a ordonné le 29 août 2019 la suspension immédiate d'un arrêté ministériel autorisant la chasse au courlis cendré, un échassier inscrit sur la liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature. La chasse de 6 000 courlis cendrés avait été autorisée sur le domaine public maritime par un arrêté du 31 juillet 2019 en dépit



de l'avis du comité d'experts sur la gestion adaptative, comme l'a rappelé le juge, et donc sans éléments relatifs à un quota permettant de l'inscrire dans une « gestion adaptative du courlis cendré ».

En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 26 août 2019, Ligue pour la protection des oiseaux, n° 433434. ArianeWeb : n° 433434.

Abattage des loups

Le loup figure au rang des espèces protégées. Dans ce cadre, le nombre de loups pouvant être abattus est plafonné par un décret et un arrêté ministériel. Ces textes ont été attaqués par deux associations environnementales devant le Conseil d'État.

Dans sa décision du 18 décembre 2019, le Conseil d'État a validé le plafond de 10 % de la population des loups pouvant être abattus, ainsi que la possibilité de tirs de défense dans la limite de 2 % supplémentaires sur ordre du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Le Conseil d'État a néanmoins jugé que la possibilité donnée au préfet d'accorder des autorisations de tirs de défense allant au-delà du plafond cumulé de 12 % était illégale si elle n'était encadrée « ni par une limite quantitative, ni par des conditions précises ».

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 18 décembre 2019, Association One Voice, n° 428811, 428812. ArianeWeb : n° 428811 et 428812.

Qui doit assurer le coût de remise en état d'un site ayant accueilli une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ?

La question se posait pour la ville de Marennes, en Charente-Maritime. Le site du petit port des Seynes jouit d'une situation privilégiée, propice à un projet d'aménagement, mais le terrain, occupé jusque dans les années 1930 par Saint-Gobain qui y produisait des engrais chimiques, est diagnostiqué courant 2009 comme pollué. L'ancien exploitant ayant cessé toute activité sur le site depuis plus de trente ans, les règles de prescription ne permettaient pas de lui imposer une obligation de remise en état. Dans une telle hypothèse, le Conseil d'État a jugé que l'État pouvait, sans y être tenu, financer lui-même des opérations de dépollution. Dans le cas toutefois où la pollution présente un risque grave pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou pour l'environnement, l'État est tenu de faire usage de ses pouvoirs de police en menant notamment des opérations de dépollution du sol, pour assurer la mise en sécurité du site et remédier au risque grave identifié.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 13 novembre 2019, Commune de Marennes, n° 416860. ArianeWeb : n°416860.

Énergie renouvelable

Rejet des recours contre le parc éolien de la baie de Saint-Brieuc

S'il n'existe pas encore de parc éolien maritime en activité en France, les contentieux en lien avec la création de ces parcs – qui datent de moins de dix ans – se développent.

Concernant le parc éolien au large de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), le Conseil d'État a été saisi par une association de protection de l'environnement et l'entreprise évincée du marché. Elles contestaient la décision du Gouvernement en 2012 de création de ce parc et d'attribution du marché pour son installation et son exploitation à la société Ailes Marines. Si le Conseil d'État a jugé irrégulière la procédure de sélection de l'opérateur du parc, et condamné l'État à indemniser la société requérante à hauteur de 2,5 millions d'euros en réparation du préjudice subi, il a considéré que cette irrégularité n'était pas de nature à remettre en cause le projet et a rejeté les recours déposés contre la création du parc éolien, validant ainsi sa création.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 24 juillet 2019, Société Nass & Wind smart services, n° 416862. ArianeWeb : n° 4168622.

Pesticides

Mise sur le marché et conditions d'utilisation

Saisi par un collectif d'associations d'un recours contre un arrêté interministériel relatif à la mise sur le marché et aux conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants (plus communément appelés

pesticides), le Conseil d'État a, par une décision du 26 juin 2019, annulé plusieurs dispositions de cet arrêté. Était en cause une protection insuffisante de la santé des citoyens et de l'environnement, notamment les cours d'eau et les points d'eau, contre les risques liés à l'usage de ces produits.

Le Conseil d'État a jugé l'arrêté illégal en raison notamment de l'absence d'indication sur les « délais de rentrée » (délai pendant lequel il est interdit à toute personne de pénétrer dans les lieux où ont été utilisés des pesticides) lorsque ces produits sont utilisés sur des sols vierges de végétation et de l'absence de mesures précises pour éviter ou réduire le risque de pollution par ruissellement en cas de fortes pluies.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 26 juin 2019, association Générations futures et association Eau et rivières de Bretagne, n° 415426, 415431. ArianeWeb : n° 415426, 4154316.



Grands projets

Le projet de loi pour la restauration et conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, à la suite de son incendie, a mobilisé plusieurs sections administratives du Conseil d'État pour son examen, en urgence, notamment sur la mise en place d'une souscription nationale et la création d'un établissement public dédié. Si la restauration de Notre-Dame fait consensus, il n'en est pas toujours de même de certains grands projets d'infrastructures sur lesquels le Conseil d'État a été appelé à se prononcer en 2019. Il en va ainsi du réacteur nucléaire de Flamanville ou encore du grand contournement routier de Strasbourg : autant de dossiers portant sur des grands projets mêlant enjeux économiques, sociaux et environnementaux.



La restauration de Notre-Dame de Paris

À peine quelques jours après l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le Gouvernement soumettait le 18 avril 2019 au Conseil d'État un projet de loi pour sa restauration. Six jours plus tard, tout en apportant un certain nombre de précisions au texte, le Conseil d'État a rendu un avis favorable à l'ensemble du dispositif qui crée le cadre juridique

et financier dans lequel les travaux devront être achevés dans un délai de cinq ans. Cette loi a été promulguée le 29 juillet 2019.

Parmi les finalités du projet de loi, celle visant à favoriser les dons destinés à financer la reconstruction de la cathédrale était essentielle. À cette fin, le texte prévoit de porter de 66 % à 75 % (dans la limite de 1 000 euros par an) le taux de réduction d'impôt pour les dons effectués par les particuliers jusque fin 2019. Ceux-ci, effectués auprès du Trésor public, du Centre des monuments

nationaux, ainsi que de trois fondations reconnues d'utilité publique, doivent être reversés à l'État ou à l'établissement public chargé de la restauration de la cathédrale.

Considérant que cet avantage fiscal, limité dans le temps, n'était pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt au regard de l'intérêt général qui s'attache à l'opération, le Conseil d'État a noté qu'un tel dispositif ne se heurtait à aucune objection juridique et permettait de mobiliser les moyens nécessaires à une collecte rapide des dons tout en concourant à leur sécurisation.

Le texte habilite par ailleurs le Gouvernement à créer par ordonnance un établissement public chargé de concevoir, de réaliser et de coordonner les travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Si la création d'un établissement public relève de la compétence du Gouvernement quand l'établissement s'inscrit dans une catégorie déjà existante, le Conseil d'État a estimé justifié le passage par la loi dès lors que le Gouvernement entendait associer au conseil d'administration de cet établissement les collectivités territoriales concernées ainsi que le diocèse de Paris, principal utilisateur de la cathédrale, disposition qui s'écarte des règles applicables aux établissements publics existants.

Enfin, le Conseil d'État a considéré que la restauration de Notre-Dame présentait un intérêt général suffisant pour justifier certaines dérogations, limitées à ce qui sera strictement nécessaire au bon déroulement des travaux, aux règles d'urbanisme et de protection de l'environnement.



En savoir plus

Conseil d'État, Commission permanente (section de l'intérieur, section des finances, section des travaux publics, section de l'administration), 23 avril 2019, **AVIS** sur un projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, n° 397683. ConsiliaWeb : n° 397683.

Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables : déroger ou pas à l'évaluation environnementale ?

Afin de faciliter et de planifier le développement des énergies renouvelables, la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a institué les « schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3R) ». Ces derniers, qui prévoient notamment la création d'ouvrages ou leur mutualisation, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale avant leur adoption.

Le Conseil d'État, saisi en mai 2019 d'un projet de décret portant adaptation des règles relatives au raccordement, lui a donné un avis favorable à l'exception de l'article prévoyant de ne plus soumettre les S3R à cette obligation d'évaluation. Se fondant sur une directive européenne de 2001, et sur le principe de non-régression inscrit dans le code de l'environnement, le Conseil d'État a considéré qu'une telle exclusion ferait peser un risque très élevé en termes de sécurité juridique sur les projets de développement.

Les travaux du grand contournement ouest de Strasbourg

Les travaux de l'autoroute A 355, dite « grand contournement ouest de Strasbourg », ont été déclarés d'utilité publique et urgents par un décret du 23 janvier 2008. Les expropriations nécessaires ont été autorisées dans un laps de temps de dix ans à compter de la publication du décret. Un nouveau décret, en janvier 2018, a prorogé ce délai jusqu'en janvier 2026. Saisi de deux requêtes, l'une présentée par l'association Alsace nature, l'autre par la ville de Kolsbeim, demandant l'annulation de ce décret, le Conseil d'État les a rejetées par une décision du 13 mars 2019. Il a jugé que l'autorité compétente pouvait légalement proroger une déclaration d'utilité publique « *sauf si l'opération n'est plus susceptible d'être légalement réalisée en raison de l'évolution du droit applicable ou s'il apparaît que le projet a perdu son caractère d'utilité publique par suite d'un changement des circonstances de fait* », et sans procéder à une nouvelle enquête publique, uniquement nécessaire si les caractéristiques du projet ont été substantiellement modifiées.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 13 mars 2019, association Alsace nature et commune de Kolsbeim, n° 418994, 419239. ArianeWeb : n° 418994, 419239.

Le réacteur EPR de Flamanville

À deux reprises en 2019, le Conseil d'État a été appelé, dans le cadre de son activité juridictionnelle à se pencher sur le dossier du réacteur nucléaire de Flamanville (Manche).

S'appuyant sur l'avis rendu par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en 2017 qui concluait à l'absence de remise en cause de la future mise en service et utilisation de l'installation du seul fait d'anomalies, qui ont depuis été corrigées de manière jugée satisfaisante par l'ASN, le Conseil d'État a rejeté, par une décision du 11 avril 2019, le recours de huit associations demandant l'abrogation du décret du 10 avril 2007 autorisant la création de cet EPR (*European pressurized reactor*). Par une décision du 24 juillet 2019, il a également rejeté le recours de quatre associations présenté contre l'autorisation donnée par l'ASN en 2018 de mise en service de la cuve du réacteur.

Alors que les associations faisaient valoir l'existence d'un risque « *inacceptable* », en raison de défauts relevés sur la cuve, le Conseil d'État a jugé légale la délivrance de l'autorisation par l'ASN assortie de prescriptions particulières telles que des contrôles à mettre en place et une limitation dans le temps de cette autorisation. Il a notamment relevé que l'ASN s'était assurée, au terme d'un examen particulier réalisé dans les conditions qu'elle avait fixées, que la cuve du réacteur EPR de la centrale nucléaire de Flamanville, malgré les anomalies relevées, présentait un niveau de sécurité identique à celui résultant du respect des exigences légales.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 11 avril 2019, Association Greenpeace France et autres, n° 413548.

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 24 juillet 2019, Association réseau sortir du nucléaire et autres, n° 416140, 425780.

ArianeWeb : n° 413548, 416140, 425780.

Villes, logements et mobilités

Les projets urbains contribuent au développement du territoire, à son aménagement et permettent de répondre aux besoins des citoyens, notamment en matière de logement. L'évolution des règles de construction, le respect du droit de l'urbanisme, la garantie des droits des citoyens tels que le droit à la propriété mais également la prise en compte des enjeux économiques et sociaux liés à la réalisation des projets : le Conseil d'État a, tout au long de l'année 2019, cherché à concilier ces différents objectifs.



Pour un « permis d'expérimenter » dans la construction

La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance se donne pour objectif dans son article 49 de « faciliter la réalisation de projets de construction et favoriser l'innovation ».

Première étape programmée en 2019 : la mise en place d'un permis d'expérimenter autorisant les maîtres d'ouvrage à déroger aux règles en vigueur et à mettre en œuvre des solutions alternatives en matière de construction, si ces solutions parviennent à des résultats équivalents. Le Conseil d'État a examiné début 2019 le projet de décret relatif à ce permis d'expérimenter.

Le permis d'expérimenter, régi par l'ordonnance du 30 octobre 2018, constitue une première étape, transitoire : une nouvelle ordonnance est prévue en 2020 afin de généraliser le droit de

déroger et d'autoriser ainsi de manière pérenne les maîtres d'ouvrage à mettre en œuvre des solutions techniques ou architecturales innovantes.

Au vu du caractère temporaire du projet de décret, mais aussi des perspectives ouvertes en termes de simplification du code de la construction, le Conseil d'État a rappelé, lors de l'examen du projet de décret, qu'il lui appartenait de vérifier non seulement sa légalité mais aussi sa bonne articulation avec le dispositif pérenne à venir. Il a, dans ce cadre, apporté plusieurs précisions à la rédaction du projet de décret.

Il a ainsi estimé nécessaire que le décret énumère précisément, domaine par domaine, comme le prévoit le Gouvernement pour le dispositif pérenne, les règles de construction concernées. Il a également demandé qu'il soit bien spécifié, parmi ces règles énumérées, que seules celles constituant des obligations de moyens pouvaient faire l'objet de dérogation. Il a, de plus, introduit des dispositions complémentaires afin de mieux définir sur quelle base le maître d'ouvrage, usant de ce droit à l'expérimentation, pourra démontrer que sa solution technique permet d'atteindre des effets dits équivalents (les mêmes performances ou résultats) et respecte les mêmes objectifs que ceux assignés par la réglementation en vigueur.

Le carnet numérique du logement peut-il être obligatoire ?

En décembre 2019, le Conseil d'État a émis un avis défavorable au projet de décret définissant les modalités de mise en œuvre d'un carnet numérique du logement obligatoire à compter de 2020 pour les constructions neuves et 2025 pour les logements rénovés.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018 a prévu la mise



en place d'un carnet numérique du logement, véritable « carnet de santé » dématérialisé. Objectif : permettre d'accéder aux principales informations concernant une habitation (plans, diagnostic de performance énergétique...) tout au long de son existence. Saisi du projet de décret d'application précisant les modalités de mise en œuvre de ce carnet numérique, le Conseil d'État a relevé plusieurs défauts des dispositions envisagées et émis un avis défavorable en décembre 2019.

Il a tout d'abord noté l'absence d'un motif d'intérêt général clair pouvant justifier une telle obligation qui, en l'état, est une atteinte « *manifestement disproportionnée au droit de propriété* » et aux libertés. Si l'amélioration de la performance énergétique du logement est un objectif d'intérêt général qui, en soi, « *pourrait être de nature à justifier l'obligation faite au propriétaire de conserver des informations pertinentes en lien avec cet objectif* », le Conseil d'État a relevé que l'absence d'une définition précise des éléments à consigner et leur nature plurielle contredisait ce point.

Le Conseil d'État a également pointé, d'une part « *le risque élevé* » de contentieux, et dès lors de blocage des ventes et locations de logements, compte tenu du nombre important de documents « *mal définis* » à réunir et, d'autre part un problème de protection des données personnelles, lié à l'obligation de garder les documents dans un contenant numérique géré par un opérateur tiers. Cet avis défavorable du Conseil d'État a conduit le Gouvernement à revoir les modalités d'application et d'entrée en vigueur de ce carnet numérique du logement.

Enjeu juridique et financier majeur, l'autorisation d'urbanisme génère un contentieux abondant. Le législateur est intervenu à plusieurs reprises, ces dernières années, afin d'éviter qu'un recours contre une autorisation d'urbanisme (permis de construire, de démolir, d'aménager...) aboutisse systématiquement à l'arrêt des projets. Il a ouvert la voie à la correction d'irrégularités qui ne remettent pas en cause l'intégrité d'un projet. Le Conseil d'État a précisé l'application de ce dispositif. L'enjeu : un gain de temps afin de ne pas pénaliser le projet.

Les conditions de mise en œuvre des dispositifs de régularisation

La régularisation peut aujourd'hui emprunter deux voies : soit elle peut être conduite au cours de la procédure contentieuse, dans un délai octroyé aux parties pour procéder à la régularisation, soit elle peut avoir lieu à la suite d'une annulation partielle permettant aux parties d'adopter un acte de régularisation nécessaire pour assurer la légalité de la partie subsistante de l'autorisation d'urbanisme.

Par une décision du 15 février 2019, le Conseil d'État a précisé les conditions de mise en œuvre de ces dispositifs de régularisation des permis de construire. Il a veillé, ce faisant, à maintenir un équilibre entre l'intérêt poursuivi par le législateur d'accélérer la procédure administrative et contentieuse et l'exigence du respect de la légalité par les autorisations d'urbanisme finalement délivrées.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 CH, 15 juillet 2019, Commune de Cogolin, n° 401384. ArianeWeb : n° 401384.

De la vitesse sur les routes à double sens...

La décision de réduire la vitesse à 80 km/h sur les routes à double sens a suscité de nombreux débats et de nombreux recours déposés devant le Conseil d'État pour demander l'annulation du décret du 15 juin 2018 relatif aux vitesses maximales autorisées des véhicules.

Statuant en procédure d'urgence, le Conseil d'État avait refusé en juillet 2018 de suspendre l'exécution de ce décret. Dans sa décision du 24 juillet 2019, le Conseil d'État a rejeté l'ensemble des requêtes dirigées contre ce même décret et déposées tant par des associations (Ligue de défense des conducteurs, association Automobile-Club des avocats), que par des particuliers

et des collectivités territoriales (région Auvergne-Rhône-Alpes). Après avoir écarté les différents moyens relatifs aux conditions d'élaboration du décret (signataires, consultations et procédure suivie), le Conseil d'État a jugé que toutes les études montrent que les routes hors agglomération sont les plus meurtrières, en particulier les départementales et les nationales à double sens sans terre-plein central, et qu'une réduction à 80 km/h de la vitesse serait de nature à diminuer le nombre d'accidents mortels sur la route. En conséquence, il a conclu à l'absence d'erreur d'appréciation sur les moyens mis en œuvre pour obtenir les résultats attendus. Il a, de plus, écarté l'argument du non-respect du principe d'égalité invoqué par les requérants, qui dénonçaient une mesure touchant davantage les habitants des zones rurales que les citadins, rappelant que ce principe



n'implique « pas de traiter de manière différente des personnes placées dans des situations différentes ».



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 5 / 6 CHR, 24 juillet 2019, Ligue de défense des conducteurs et autres, n° 421603, 421651, 421669, 421705, 423099, 423487.
ArianeWeb : n° 421603, 421651, 421669, 421705, 423099, 423487.

... À l'utilisation des trottinettes électriques en ville

La réglementation des nouveaux modes de locomotion est également à l'origine de nombreux débats.

Le 14 novembre 2019, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi d'une requête de l'Association philanthropique d'action contre l'anarchie urbaine vecteur d'incivilités, demandant la suspension de l'exécution du décret du 23 octobre 2019 réglant les « engins de déplacement personnel ».

Cette requête a été rejetée par le Conseil d'État qui a estimé « purement



spéculatif» l'argument soulevé tenant à l'insuffisance des dispositions prises pour garantir la sécurité publique et infondé celui selon lequel

le pilotage de ces engins devrait être soumis à la même condition de détention d'un permis de conduire que les cyclomoteurs (engins motorisés ayant une vitesse supérieure à 25 km/h).

Le décret s'appliquant précisément aux engins de déplacement personnels ne dépassant pas la vitesse de 25 km/h, il ne peut lui être reproché de prévoir des conditions différentes.



En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 14 novembre 2019, Association philanthropique d'action contre l'anarchie urbaine vecteur d'incivilités, n° 435816.
ArianeWeb : n° 435816.

Économie

Comment contribuer à un fonctionnement optimal de l'économie, réguler sans entraver la liberté d'entreprendre et favoriser l'activité? À ces questions, le Conseil d'État apporte des réponses concrètes, en participant à la définition du cadre juridique des activités économiques et en veillant au respect des libertés (liberté d'entreprendre, droit à la concurrence, etc.). En 2019, il a notamment examiné différentes mesures prévues dans le cadre de la loi Pacte votée en mai 2019, telle la privatisation de la Française des jeux. Il a également alimenté la réflexion sur le sujet complexe des privatisations et concessions lors des Entretiens en droit public économique, tandis que les décisions contentieuses ont contribué tout au long de l'année à illustrer son rôle en matière de régulation de la vie des affaires.



La privatisation de la Française des jeux

La loi Pacte du 22 mai 2019 a autorisé le transfert de la majorité du capital de la Française des jeux au secteur privé, tout en confiant à cette entreprise, pour une durée d'au plus vingt-cinq ans, l'exploitation sous droits exclusifs des jeux de loterie et des paris sportifs distribués dans son réseau physique.

À l'occasion de l'examen du projet de loi, le Conseil d'État avait estimé que la privatisation de la Française des jeux ne se heurtait à aucun obstacle constitutionnel, dans la mesure où elle n'exploite pas un service public national. Ce point a été confirmé par la suite par le Conseil constitutionnel.

La loi Pacte a également habilité le Gouvernement à redéfinir l'ensemble des modalités de régulation du secteur des jeux. Pour mettre en œuvre ces dispositions, en amont du lancement de la

privatisation de la Française des jeux et de l'ouverture de la souscription, le 7 novembre 2019, le Gouvernement a présenté à l'examen du Conseil d'État une série de textes : ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, projet de loi de ratification de cette ordonnance, ainsi que deux décrets d'application, l'un du 17 octobre portant sur le contrôle exercé par l'État sur la Française des jeux et l'autre sur la création de l'Autorité nationale des jeux (décret paru le 4 mars 2020).

L'ensemble de ces textes modernise en profondeur le secteur des jeux et les relations de l'État avec les entreprises qui le composent, confirmant et prolongeant l'évolution amorcée par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent, de hasard et de paris sportifs en ligne. L'Autorité nationale des jeux en ligne

(Arjel), créée en 2010, s'efface au profit de l'Autorité nationale des jeux (ANJ), qui disposera de pouvoirs étendus et contrôlera également les jeux sous droits exclusifs (loterie de la Française des Jeux et paris hippiques et sportifs en réseau physique). Le Conseil d'État a veillé à ce que les compétences respectives de cette autorité et des administrations ministérielles soient bien délimitées, et à ce que les

modalités d'organisation et de fonctionnement de l'ANJ garantissent autant son indépendance que l'efficacité de son action. Il a également veillé à la conformité au droit de l'Union européenne du processus de transfert au secteur privé de la majorité du capital social de la Française des jeux, qui suppose, notamment, qu'un contrôle étroit de l'État soit maintenu sur cette société.

À savoir

La Française des jeux n'est pas un service public

Le Conseil d'État, par une décision du 27 octobre 1999, avait jugé qu'il ne résultait ni des dispositions de la loi de finances de 1933 ayant autorisé le Gouvernement à créer la Loterie nationale, ni des caractéristiques générales des jeux de hasard que la mission dont la Française des jeux avait été investie revêtait le caractère d'une mission de service public. Un élément rappelé par le Conseil d'État en appui de son analyse concernant l'absence d'obstacle constitutionnel à la privatisation de la Française des jeux prévue par la loi Pacte.



La régulation des marchés financiers

Le Conseil d'État a rendu le 6 novembre 2019 un arrêt qui, tout en confirmant le bien-fondé, revoyait à la baisse la sanction prononcée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) à l'encontre de Natixis.

La commission des sanctions de l'AMF, après avoir constaté de graves manquements en lien avec la gestion de fonds à formule commercialisés depuis 2005, avait prononcé à l'encontre de Natixis (groupe Banques populaires – Caisses d'épargne) un avertissement et une sanction pécuniaire, historique et exemplaire, de 35 millions d'euros, assortis de la publication de cette décision sur le site internet de l'AMF durant cinq ans.

Saisi par Natixis, qui demandait l'annulation de cette sanction, le Conseil d'État a maintenu l'avertissement et confirmé l'essentiel des motifs fondant la décision de l'AMF, en jugeant que l'autorité de régulation avait fait une juste application du respect de la primauté des intérêts des investisseurs et du principe de l'interdiction de faire peser sur ces derniers des coûts injustifiés. Il a néanmoins ramené à 20 millions d'euros la sanction pécuniaire dans le cadre du contrôle de proportionnalité de la sanction au regard des manquements.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 6 / 5 CHR, 6 novembre 2019, Société Natixis Asset Management, n° 414659. ArianeWeb : n° 414659.

Concessions et privatisations : quelle articulation ?

C'est autour de cette question complexe que les intervenants – universitaires, juristes, chefs d'entreprise, économistes, administrateurs et responsables politiques – ont été invités à débattre lors de la dernière édition des Entretiens en droit public économique organisés par le Conseil d'État le 15 novembre 2019. Un thème alors au cœur de l'actualité et des débats en matières économique et fiscale, faisant écho à la loi Pacte qui organise la privatisation d'Aéroports de Paris.

Depuis 1986, la gestion de grandes infrastructures publiques, autoroutes et aéroports notamment, est de plus en plus souvent confiée à des opérateurs privés et de nombreuses entreprises chargées de missions de service public ont été privatisées. Pourquoi ce choix ? Des intervenants ont souligné qu'il résultait fréquemment de l'importance des investissements à réaliser, des coûts d'exploitation, et de la complexité de la gestion. D'autres voix ont insisté sur l'intérêt d'une complémentarité du secteur public et du secteur privé dans ces domaines. Les débats ont porté sur la protection dont peuvent bénéficier les usagers des services publics privatisés contre les hausses de tarifs que peuvent souhaiter les gestionnaires privés, notamment pour les grandes infrastructures où la concurrence joue peu. Les intervenants se sont également attachés à examiner les différentes formes de régulation qui sont possibles lorsque l'État privatise des opérateurs auparavant publics, afin que soient garantis autant les intérêts publics et ceux des usagers que ceux des investisseurs privés. À l'issue des deux tables rondes, plusieurs orientations pragmatiques se sont dégagées. Beaucoup d'intervenants ont jugé trop longue la durée des contrats de concession dans notre économie moderne, et insuffisamment transparentes leurs conditions d'application. Il a été souligné que les objectifs et les modalités de gestion, déclinés dans les contrats, doivent être évalués et expertisés en amont par les autorités de régulations compétentes, puis surveillés avec attention par le juge administratif, en aval.



En savoir plus

Voir le site du Conseil d'État. Les Entretiens du Conseil d'État en droit public économique, colloque du 15 novembre 2019 : « Concessions et privatisations : quelle articulation ? ».

En se prononçant sur la privatisation de l'aéroport Toulouse-Blagnac et la décision du régulateur de refuser d'homologuer la hausse de la redevance facturée par celui de Nice, le Conseil d'État a rappelé que si la concurrence est nécessaire dans ce secteur, elle doit être régulée pour protéger les usagers d'une hausse excessive des tarifs aéroportuaires.

La privatisation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac

Le Conseil d'État a, le 9 octobre 2019, jugé légale la décision des ministres de l'Économie et des Finances de 2015 de sélectionner le consortium Symbiose comme l'acquéreur des parts de l'État dans le capital de la société ATB, exploitant de l'aéroport Toulouse-Blagnac. Plusieurs syndicats et particuliers avaient obtenu, le 16 avril 2019, l'annulation de cette décision par la cour administrative d'appel de Paris. Mais le Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, a estimé que le choix des ministres avait été fait à l'issue d'une procédure régulière et que la désignation de l'acquéreur n'était entachée d'aucune « *erreur manifeste d'appréciation* ».



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 9 / 10 CHR, 9 octobre 2018, ministre de l'Économie et des Finances c/M. G... et autres SAS Casil Europe c/M. G... et autres, n° 430538, 431689. ArianeWeb : n° 430538, 431689.

La détermination du montant des redevances aéroportuaires

Le montant des redevances dues par les compagnies aériennes aux exploitants des terrains, infrastructures, installations, locaux et équipements directement nécessaires à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien constitue un sujet de discordes récurrent entre ces acteurs, tout comme le périmètre des activités et services inclus dans le calcul du montant de ces redevances. Une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des transports (ART), veille à l'équilibre de ces redevances par un avis en amont d'un accord entre les acteurs concernés sur la fixation des tarifs.

C'est contre la décision de cette dernière de ne pas homologuer ses tarifs pour l'année 2019, puis de les fixer elle-même en décidant leur baisse de 33 %, que l'exploitant de l'aéroport de Nice a entamé une procédure contentieuse. Le Conseil d'État a, le 31 décembre 2019, rejeté le recours de l'aéroport niçois contre les décisions de l'ART, estimant la décision du régulateur justifiée. Il a en complément précisé les éléments à prendre en compte, les modes de calcul et les règles à respecter pour la fixation des tarifs des redevances en l'absence de signature d'un contrat de régulation économique.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 2 / 7 CHR, 31 décembre 2019, Chambre syndicale du transport aérien et autres, n° 424088, 424089, 427840, 429724, 430789, 431344. ArianeWeb : n° 424088, 424089, 427840, 429724, 430789, 431344.

Numérique

Formidables accélérateurs pour les libertés d'expression, de communication et d'entreprendre, Internet et les réseaux sociaux peuvent aussi être utilisés dans des conditions portant atteinte à certains droits fondamentaux, comme le droit au respect de la vie privée et familiale. La recherche d'un équilibre entre les différents droits et libertés est au cœur des deux avis rendus sur des propositions de lois émanant du Parlement, dont l'avis sur la proposition de loi relative au libre choix du consommateur dans le cyberspace. Par les décisions qu'il a rendues, en décembre 2019, sur le droit à l'oubli, le Conseil d'État a contribué à formaliser le premier mode d'emploi livré à Google et à la CNIL en la matière.



Droit à l'oubli, mode d'emploi

Par treize arrêts du 6 décembre 2019, le Conseil d'État a fixé les conditions du droit au déréférencement sur internet prévu par le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Le Conseil d'État est ainsi la première juridiction française à livrer, à Google et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), un mode d'emploi du droit de l'oubli.

De nombreuses questions restaient jusqu'alors sans réponse sur l'application du droit à l'oubli, ou droit au déréférencement : qui a le droit à l'oubli ? Dans quelles conditions un particulier peut-il exiger le déréférencement des liens portant son nom sur des moteurs de recherche ? Ce droit est-il « absolu » ?

Le droit à l'oubli n'est pas « absolu »

Saisi par des internautes ayant échoué à se voir appliquer ce droit, le Conseil d'État a répondu à ces interrogations, à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 24 septembre 2019 en réponse à une question du Conseil d'État. Dans treize décisions du

6 décembre 2019, le Conseil d'État a posé les grands principes : le juge se prononce en tenant compte des circonstances et du droit applicable à la date à laquelle il statue ; le déréférencement d'un lien associant au nom d'un particulier une page web contenant des données personnelles le concernant est un droit ; le droit à l'oubli n'est cependant pas absolu, un équilibre devant être trouvé entre le droit à la vie privée du demandeur et le droit à l'information du public ; l'arbitrage entre ces deux libertés fondamentales dépend de la nature des données personnelles.

Trois catégories de données identifiées

Ainsi le Conseil d'État a identifié trois catégories de données. Les deux premières regroupent, d'une part, les données dites « sensibles », concernant la santé, la vie sexuelle, les opinions politiques, les convictions religieuses d'une personne et, d'autre part, celles ayant trait à des procédures judiciaires ou à des condamnations pénales. Ces deux catégories de données exigent une protection élevée, car l'ingérence dans la vie privée de la personne concernée est particulièrement grave. C'est pourquoi il ne peut être légalement refusé de faire droit à une demande de déréférencement que si l'accès aux données sensibles ou pénales à partir d'une recherche portant sur le nom du demandeur est strictement nécessaire à l'information du public. Une troisième catégorie de données regroupe celles touchant à la vie privée sans être sensibles, pour lesquelles le déréférencement peut être refusé lorsqu'il existe un intérêt prépondérant du public à accéder à l'information en cause.

Le Conseil d'État a, par ailleurs, précisé que d'autres éléments doivent entrer en ligne de compte pour apprécier la gravité de l'atteinte à la vie privée et, par conséquent, la portée concrète du droit à

l'oubli dans le cas à examiner par l'entité sollicitée pour le déréférencement, comme le rôle social de l'intéressé (sa notoriété, son rôle et sa fonction dans la société), les conditions d'accès à ses informations, mais aussi le contexte dans lequel ces données ont été rendues publiques.

En savoir plus

DÉCISIONS du Conseil d'État, 10 / 9 CHR, 6 décembre 2019, n° 391000, 393769, 395335, 397755, 399999, 401258, 403868, 405464, 405910, 407776, 409212, 423326, 429154.
ArianeWeb : n° 391000, 393769, 395335, 397755, 399999, 401258, 403868, 405464, 405910, 407776, 409212, 423326, 429154.

Révélatrices à la fois de l'importance du numérique dans nos sociétés et des inquiétudes croissantes liées aux conséquences sur nos libertés, deux des trois propositions de loi examinées par le Conseil d'État en 2019 ont porté sur le renforcement des protections des droits des citoyens dans le cyberspace.

Cyberspace et consommateur

À la demande de la commission des Affaires économiques du Sénat, le président du Sénat a soumis pour avis au Conseil d'État une proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace.

Partant du constat que ce libre choix n'est plus effectivement assuré du fait du monopole acquis par les géants du numérique, les « GAFAM », le texte vise à rendre le pouvoir au consommateur en favorisant une régulation « agile et adaptée ». Pour ce faire, sont proposés trois grands principes : neutralité des

terminaux, interopérabilité des plateformes, lutte contre les acquisitions prédatrices qui contribuent à fausser toute concurrence éventuelle. Le Conseil d'État a estimé justifiée l'atteinte prévue par le texte à la liberté d'entreprendre des plateformes, au vu de l'objectif de protection du consommateur, tout en alertant sur la nécessité d'en définir plus précisément la teneur.

Concernant le principe d'interopérabilité des plateformes, il a cependant noté le risque sérieux encouru par la proposition d'être contraire au droit européen. L'interopérabilité, qui permettrait à l'internaute de quitter une plateforme en conservant ses contacts et liens sociaux pour communiquer *via* une autre plateforme, s'oppose en effet à la protection des normes techniques prévue par le droit de l'Union. Or, si le législateur européen est déjà intervenu afin de prévoir explicitement une exception à la protection des normes techniques pour la protection juridique des programmes d'ordinateur (afin d'assurer l'interopérabilité des logiciels), il n'a pas reconnu un tel objectif pour les services de la société de l'information.

Enfin, tout en approuvant le choix de confier la surveillance de la mise en œuvre des obligations nouvelles en matière de régulation des services de communication au public en ligne à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), le Conseil d'État a demandé que soit défini précisément son périmètre d'intervention.

En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section des finances), 19 décembre 2019, **AVIS** sur la proposition de loi n° 48 visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, n°399120.
ConsiliaWeb : n° 399120.

Communication audiovisuelle et souveraineté culturelle à l'ère numérique

Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique sur lequel le Conseil d'État a rendu son avis en novembre 2019 vise à renforcer les moyens consacrés à la création et à la protection du droit d'auteur, à rénover la régulation du secteur audiovisuel et à réorganiser la gouvernance de l'audiovisuel public.

Cette modernisation du cadre juridique applicable à l'audiovisuel était devenue indispensable. Au cours des vingt dernières années, le contexte a profondément évolué, avec le développement de nouvelles technologies, de nouveaux acteurs et de nouveaux usages, dont la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication doit tenir compte.

Parmi les nombreuses mesures prévues par le projet de loi, le Conseil d'État a en particulier recommandé des précisions sur les dispositions relatives à la contribution des plateformes en ligne, y compris étrangères, à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, pour en assurer la conformité à la directive européenne Services de médias audiovisuels. Il s'est notamment assuré de la validité des obligations prévues par le projet en matière de production indépendante et de production d'œuvres d'expression originale française. Concernant la fusion du CSA et de la Hadopi au sein d'une nouvelle structure aux pouvoirs renforcés, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, le Conseil d'État a approuvé la création de ce futur régulateur compétent sur l'ensemble des contenus, quel que soit leur mode de communication au public. Il a proposé des précisions sur les modalités d'intervention de cette autorité, notamment dans la lutte contre le piratage sur Internet et sur les moyens de favoriser la coordination avec l'Arcep.

En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'intérieur, section des finances), 28 novembre 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, n° 398829. ConsiliaWeb : n° 398829.

À savoir

Dans le cadre de l'examen du projet de loi, le Conseil d'État a tenu à souligner les difficultés croissantes auxquelles est confrontée la régulation du numérique : l'existence de plusieurs catégories d'acteurs et de modèles de consommation susceptibles d'entrer en conflit, des règles juridiques, européennes et nationales, poursuivant des finalités différentes et l'absence de vision d'ensemble partagée par les États.

Pour y remédier, le Conseil d'État est favorable à une rénovation, au niveau européen, du régime de droit commun de la régulation du numérique, qui permettrait d'établir, à l'instar du RGPD s'agissant de la protection des données personnelles, un régime de compétence territoriale clair et des règles innovantes et efficaces adaptées aux évolutions technologiques.



Les décisions du CSA, autorité française de régulation de l'audiovisuel chargée de veiller au respect des droits du public, à la déontologie de l'information et des programmes et au pluralisme politique, sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

Liberté d'expression et protection des droits

En 2017, France Télévisions a diffusé un reportage qui adoptait le point de vue d'une des parties civiles à un procès d'assise en cours, et ce seulement quelques heures après que celle-ci avait été entendue par le jury de la cour et avant même que l'issue de l'affaire ne soit connue.

Pour le CSA, cette diffusion constituait un manquement de la chaîne à son obligation de « faire preuve de mesure dans l'évocation d'une procédure judiciaire en cours et d'une vigilance accrue dans le traitement des procédures judiciaires », justifiant la mise en demeure de la chaîne. France Télévisions a évoqué, pour sa part, une ingérence de l'autorité administrative dans la liberté d'expression de ses journalistes et a alors contesté la décision du CSA devant le Conseil d'État.

Par une décision du 13 mai 2019, le Conseil d'État a rejeté son recours : la mise en demeure adressée par le CSA ne relevait pas d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression des journalistes. En effet, tant le contenu du reportage que le moment de sa diffusion justifiaient cette intervention, pour assurer la protection de la réputation, des droits d'autrui et garantir l'impartialité de l'autorité judiciaire.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 5 / 6 CHR, société France Télévisions, n° 421779. ArianeWeb : n° 421779.



Liberté éditoriale et expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion

France 2 avait choisi de ne pas convier à un débat télévisé, prévu le 4 avril 2019, en lien avec les élections européennes à venir (26 mai), trois représentants de partis politiques. Atteinte au pluralisme ou exercice de la liberté éditoriale de la chaîne ? Le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi avant la tenue du débat par ces trois hommes politiques, avait enjoint à France 2 soit de les inviter au débat du 4 avril, soit de les faire participer à un débat à organiser dans des conditions similaires. Si France 2 avait, par conséquent, convié les trois intéressés au débat du 4 avril, la chaîne avait dans le même temps fait appel de la décision devant le juge des référés du Conseil d'État.

Celui-ci a rappelé que France Télévisions, « dont la politique éditoriale est libre et indépendante, sous le contrôle du CSA », a toute latitude pour « concevoir et organiser des émissions participant au débat démocratique dans le respect d'un traitement équitable de l'expression pluraliste des courants de pensée et

d'opinion ». Hors période électorale, ce traitement équitable, a jugé le Conseil d'État, n'impose pas une « stricte égalité de traitement entre toutes les personnalités politiques ». Le juge des référés du Conseil d'État a donc estimé que la chaîne « n'avait pas porté une atteinte grave et manifestement illégale au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion », notant de plus que les trois candidats « peuvent faire valoir, à différents égards, une certaine audience politique et auront accès (...) à d'autres débats ou émissions politiques ».

En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 4 avril 2019, société France Télévisions n° 429370, 429373, 429374. ArianeWeb : n° 429370, 429373, 429374.

Santé

Le droit à la protection de la santé, objectif à valeur constitutionnelle, repose pour sa mise en œuvre sur l'action des pouvoirs publics et une régulation active du secteur de la santé. Le Conseil d'État a examiné en 2019 le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, qui vise à faire émerger un système de santé mieux organisé dans les territoires; il a veillé à la bonne articulation des libertés individuelles avec les impératifs de santé publique dans le cadre de ses décisions contentieuses et a enrichi la réflexion relative à la régulation économique de la santé lors des Entretiens en droit social de février 2019 organisés à son initiative.



Un système de santé en transformation

Saisi le 10 janvier 2019 du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, le Conseil d'État a rendu son avis dès le 7 février. Réforme des études de médecine, accès élargi aux données de santé, mise en place de plans territoriaux de santé, etc. Le Conseil d'État a

examiné avec attention les différents points de ce projet qui met en œuvre la réforme « Ma santé 2022 ».

La fin du *numerus clausus* pour augmenter le nombre de médecins

Diversifier les profils des futurs professionnels de santé, mettre un terme à un processus de recrutement marqué par trop d'échecs et former plus de médecins, telles sont les ambitions du projet de loi avec, pour mesures phares, la refonte des premiers cycles des études

de santé et la fin du *numerus clausus*, institué en 1971, dès la rentrée 2020. En lieu et place de ce *numerus clausus* est institué un nouveau mode de régulation, reposant sur une détermination annuelle des capacités d'accueil par les universités en prenant en compte les objectifs nationaux pluriannuels de professionnels de santé à former définis par les ministères – Santé et Enseignement supérieur – pour cinq ans. Le Conseil d'État a estimé que ce nouveau mode de limitation des capacités d'accueil n'était pas inconstitutionnel et qu'il n'était pas en contradiction avec le principe d'égal accès à l'instruction, des critères objectifs ayant été établis pour procéder à la régulation du nombre des étudiants.

La confidentialité des données de santé au cœur des réflexions

Le projet de loi envisage une large réforme du système national des données de santé (SNDS), dans son périmètre et en termes de conditions d'accès, afin de développer les connaissances scientifiques et médicales et en matière d'e-santé. Mais cet accès facilité aux données de santé offre-t-il toutes les garanties de respect de la vie privée ?

Pour le Conseil d'État, l'ajout de données cliniques – auparavant non présentes dans le SNDS – s'inscrit bien dans la mission du SNDS, et les conditions d'accès élargies programmées respectent l'exigence constitutionnelle selon laquelle « les atteintes portées à la confidentialité des données personnelles de santé doivent être justifiées par l'objectif d'intérêt général de protection de la santé et mises en œuvre de façon appropriée », avec des garanties comme la « pseudonymisation ».

En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale (section sociale), 7 février 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, n°396624. ConsiliaWeb : n°3966244.

Régulation économique de la santé

Lors de la huitième édition des Entretiens en droit social, en février 2019, le Conseil d'État a convié professionnels de la santé et juristes – dont Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé – à une journée de réflexion sur les enjeux et modalités d'une régulation adaptée au secteur.

La politique de la santé ne peut atteindre ses objectifs, parfois contradictoires, comme la qualité des soins, leur distribution équitable sur le territoire et la maîtrise des dépenses, qu'au prix d'une régulation active, tant des établissements que de l'offre de médicaments et de dispositifs médicaux. Le colloque a permis d'approfondir l'ensemble des défis de cette régulation, en soulignant les contraintes législatives et réglementaires et les nombreuses questions posées aux juges. Les débats ont abordé le rôle des pouvoirs publics pour garantir la pérennité du système de santé français, l'efficacité des différents acteurs de la régulation et la nécessaire articulation entre les différents outils de régulation : carte sanitaire, autorisations sanitaires, tarification à l'activité, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Autant de questions essentielles pour parvenir à concilier au mieux les besoins sanitaires et les attentes sociales avec l'exigence de régulation économique.

En savoir plus

Voir le site du Conseil d'État. Huitième édition des Entretiens en droit social du Conseil d'État, colloque du 1^{er} février 2019 : « La régulation économique de la santé ».

Si la couverture vaccinale constitue un outil essentiel de santé publique, la défiance à l'encontre des vaccins est croissante. Le Conseil d'État a rendu le 6 mai 2019 deux décisions en lien avec ce sujet.

Extension de la liste des vaccinations obligatoires

Le passage de trois à onze vaccins obligatoires pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2018 est-il contraire au droit à l'intégrité physique et au respect de la vie privée ? La restriction apportée au droit à la vie privée est « justifiée », a estimé le Conseil d'État dans la décision rendue à la suite du recours de La Ligue nationale pour la liberté des vaccinations contre le décret relatif à la vaccination obligatoire. La protection de la santé publique, compte tenu de la gravité des maladies concernées, de l'efficacité des vaccins et de la nécessité de les rendre obligatoires pour atteindre une couverture vaccinale suffisante de la population, justifie en effet une telle extension du nombre de vaccins obligatoires.

Adjuvants aluminiques dans les vaccins

La présence d'adjuvants aluminiques dans les vaccins obligatoires doit-elle être interdite ? Non, a arbitré le Conseil d'État, répondant à la requête déposée en ce sens par l'Institut pour la protection de la santé naturelle (IPSN) et un collectif de 3 047 personnes. Le Conseil d'État a précisé qu'aucun lien de causalité n'a pu à ce jour être établi entre l'aluminium et des maladies auto-immunes et l'autisme, le recours à ces sels d'aluminium étant à l'inverse, en l'état des connaissances scientifiques, indispensable à l'efficacité de la vaccination elle-même. Considérant le rapport bénéfice-risque favorable pour les vaccins contenant des sels d'aluminium, le Conseil d'État a jugé légal le refus de leur retrait par les autorités sanitaires.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 1 / 4 CHR, 6 mai 2019, Ligue nationale pour la liberté des vaccinations, n° 419242.

DÉCISION du Conseil d'État, 1 / 4 CHR, 6 mai 2019, M. B et autres, n° 415694.

ArianeWeb : N°419242 et 415694.

Travail, emploi et protection sociale

Les évolutions du monde du travail depuis vingt ans questionnent l'équilibre juridique nécessaire à la conciliation entre la protection des salariés et l'adaptation des entreprises aux exigences du développement économique. Le Conseil d'État s'est intéressé, dans le cadre d'un colloque organisé conjointement avec la Cour de cassation, à la portée des innovations du droit du travail. En matière de protection sociale, dans un contexte marqué par le nombre important des contentieux, souvent à l'initiative de publics fragilisés, le Conseil d'État a clarifié et étendu en 2019 les garanties offertes par le juge administratif.



TRAVAIL ET EMPLOI

Vers un nouveau droit du travail ?

C'est autour de cette question que le Conseil d'État et la Cour de cassation ont organisé, le 19 avril 2019, la cinquième édition de leurs « Regards croisés », série de rencontres qui réunit, depuis 2011, les deux institutions pour traiter un thème transversal aux deux ordres de juridictions.

Le droit du travail et son contentieux, à la frontière des compétences du juge administratif et du juge judiciaire, ont connu ces vingt dernières années d'importantes évolutions. Les mutations technologiques et économiques (montée en puissance du numérique, ubérisation, responsabilité sociale des entreprises, mondialisation, etc.) ont contribué à bouleverser les équilibres traditionnels ainsi que l'ancrage national du droit du travail. Sur cette toile de fond, analysée par les intervenants, se sont dégagés plusieurs constats et pistes de réflexion.

Premier constat : l'accroissement des pouvoirs donnés à la négociation collective et au contrat constitue un défi d'ampleur et implique, d'une part, un dialogue renforcé et une clarification du rôle des partenaires sociaux, d'autre part, pour les juges, une attention renouvelée au droit à l'information de ces mêmes partenaires. Second constat : le code du travail, bien que remanié en profondeur, repose toujours sur un modèle industriel fondé sur une stabilité des situations, bien loin de la société de services caractérisée par la forte mobilité qui est parfois choisie et parfois subie.

Partant de ces constats, les débats se sont efforcés de préciser les soubassements d'un droit du travail renouvelé, à la recherche d'un juste équilibre entre ce qui est économiquement possible et ce qui est socialement indispensable, en privilégiant la voie d'une plus grande flexibilité.



En savoir plus

Voir le site du Conseil d'État. Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, colloque du 19 avril 2019 : « Vers un nouveau droit du travail ? »



Droit des salariés

Une clause « Tolérance zéro alcool » dans un règlement intérieur d'entreprise est-elle légale ?

Le Conseil d'État, dans sa décision du 8 juillet 2019, a confirmé la possibilité d'inscrire au règlement intérieur une telle interdiction, à condition d'établir que cette mesure est justifiée par la nature des tâches à accomplir et proportionnée au but recherché.

L'inspection du travail avait exigé le retrait du règlement intérieur d'une entreprise, d'une annexe dont il résulte que « *les salariés occupant des "postes de sûreté et de sécurité ou à risque" tels que définis par cette annexe, sont soumis à une "tolérance zéro alcool"* ». Cette entreprise avait demandé l'annulation de cette mesure au tribunal administratif de Strasbourg, qui l'avait déboutée, puis en appel à la cour administrative d'appel de Nancy, qui avait fait de même en jugeant que le règlement intérieur devait justifier de la nécessité de la mesure.

Elle a donc saisi le Conseil d'État en cassation. Le Conseil a annulé la décision de la cour administrative d'appel en jugeant que, si un employeur doit justifier des interdictions faites à ses employés, il n'est pas tenu de le faire obligatoirement dans le règlement. Une simple liste des postes concernés par le dispositif « tolérance zéro alcool » dans le règlement intérieur suffisait.



En savoir plus

DÉCISION CE, 1 / 4 CHR, 8 juillet 2019, société Punch Powerglide Strasbourg, n° 420434. ArianeWeb : n° 420434.

Plan de sauvegarde de l'emploi

Par une décision du 22 mai 2019, le Conseil d'État a apporté des précisions sur la validation des plans de sauvegarde de l'emploi.

En cas de licenciement pour motif économique, l'employeur doit mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), dispositif légal instauré en 2002. Le PSE vise à limiter le nombre de licenciements, en prévoyant le cas échéant des reclassements ou des adaptations des postes de travail. Il doit faire l'objet d'une validation ou d'une homologation de son contenu par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Saisi par des salariés d'une entreprise d'aviation d'une demande d'annulation de la validation par la DIRECCTE d'un PSE, le Conseil d'État a rejeté la demande présentée et apporté différents éclairages sur le dispositif administratif de validation d'un PSE et en particulier en ce qui concerne la vérification de la compétence de l'autorité homologuant ou validant le PSE, la motivation de la décision de validation du PSE, la condition d'information et de saisine du Comité social et économique (CSE) pour se prononcer sur le contenu du PSE et des opérations projetées.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 4 / 1 CHR, 22 mai 2019, Comité d'entreprise de la société British Airways France, n° 420780. ArianeWeb : 420780.

PROTECTION SOCIALE

Des évolutions importantes pour le contentieux social

À l'occasion du jugement de plusieurs litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, le Conseil d'État a, en 2019, unifié sa jurisprudence concernant les contentieux sociaux et accru les pouvoirs du juge administratif dans l'intérêt des justiciables.

Auparavant, les pouvoirs du juge administratif dépendaient de la prestation sociale sollicitée. Dans certains cas, comme celui du contentieux du revenu de solidarité

active (RSA), le juge administratif pouvait aller dans sa décision jusqu'à réviser la décision administrative en reconnaissant au justiciable le droit de percevoir la prestation recherchée. Dans d'autres cas, à l'instar de la majorité du contentieux des demandeurs d'emploi, le juge administratif pouvait seulement annuler la décision de l'administration et renvoyer le justiciable devant celle-ci afin que sa demande soit réexaminée.

Par quatre décisions rendues le 17 mai 2019, le Conseil d'État a unifié le traitement des contentieux sociaux (litiges relevant de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou des travailleurs privés d'emploi) en étendant la jurisprudence qui s'appliquait déjà au RSA : le juge administratif peut

désormais, dans tous les cas, modifier la décision administrative et a la faculté de fixer lui-même tout ou partie de la prestation demandée. La procédure offre ainsi plus de garanties aux justiciables, puisque le juge peut désormais les rétablir, le cas échéant, dans leurs droits et non plus seulement juger de la légalité du refus de l'administration, en tenant compte d'éventuels vices (insuffisance de motivation, vice de procédure, etc.). Cela contribue donc à rendre plus efficace la justice administrative pour ces contentieux touchant fréquemment des personnes démunies éloignées de l'administration, des tribunaux et peu au fait des règles contentieuses. Toutefois, en fonction de la technicité du contentieux, le juge pourra renvoyer à l'administration le soin de calculer le montant ou la composition de la prestation sociale sollicitée car il ne dispose pas toujours des outils nécessaires pour le faire.

La revalorisation des prestations sociales

Au titre de sa fonction consultative, le Conseil d'État a été saisi d'un article du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyant, exceptionnellement, une revalorisation minorée et différenciée des prestations sociales.

La revalorisation prévue en 2020, limitée à 0,3 %, ne correspond pas aux modalités de calcul prévues dans le code de la sécurité sociale, basées sur l'inflation permettant de faire coïncider augmentation des prix et prestations sociales (le taux d'inflation attendu en 2019 s'élevant à 1 %). Sont toutefois exclues de cette revalorisation minorée les pensions de vieillesse et d'invalidité d'un montant inférieur à 2000 euros. Le Conseil d'État a estimé que l'atteinte ainsi portée au principe d'égalité, en faveur des pensions les plus modestes, était acceptable, de par son caractère exceptionnel, son application limitée dans le temps et son objectif de préservation du pouvoir d'achat des retraités tout en faisant participer les plus aisés d'entre eux à l'effort de maîtrise des dépenses sociales. En décembre 2019, le Conseil constitutionnel a validé cette revalorisation différenciée.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 1 CH, 17 mai 2019, Mme V., n° 423001.

DÉCISION du Conseil d'État, 1 CH, 17 mai 2019, Département de l'Oise, n° 419903.

DÉCISION du Conseil d'État, 1 CH, 17 mai 2019, M. C., n° 415040.

DÉCISION du Conseil d'État, 1 CH, 17 mai 2019, M. Z. n° 422873.

ArianeWeb : n° 423001, 415040, 419903 et 422873.

Bioéthique

« Révision de la loi de bioéthique: quelles options pour demain? » interrogeait le Conseil d'État dans l'étude menée à la demande du Premier ministre en 2018. Le travail de clarification et de cadrage juridique ainsi entrepris aura éclairé la révision 2019 de la loi de bioéthique qui, tout en prenant en compte les multiples évolutions (progrès de la science et de la médecine, montée en puissance de nouvelles aspirations sociétales, concurrence de modèles étrangers dans un contexte de forte mobilité des personnes), réaffirme la spécificité du modèle français de bioéthique centré sur le principe de dignité humaine. Un principe qui irrigue les positions prises par le Conseil d'État, tant dans ses fonctions consultatives que dans sa mission de juge.



Projet de loi relatif à la bioéthique

Saisi le 13 juin 2019 du projet de loi relatif à la bioéthique, le Conseil d'État a rendu le 18 juillet un avis sur ce projet validant l'essentiel du texte gouvernemental. Pour deux dispositions parmi les plus sensibles de ce projet de loi, fait inédit, deux versions étaient proposées par le Gouvernement.

Le Conseil d'État a ainsi été appelé, pour la première fois, à donner son avis entre deux versions, pour deux articles, portant l'un sur la recherche des origines pour les enfants issus d'un don de gamètes ou d'embryon et l'autre sur l'établissement de la filiation des enfants conçus dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur.

En conséquence de l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation (AMP) à toutes les femmes, à la question de savoir



si une nouvelle procédure d'établissement de la filiation par déclaration anticipée devant notaire devait concerner exclusivement les couples de femmes ou tous les bénéficiaires de l'AMP, le Conseil d'État a préconisé la première solution. Il a estimé que ce choix ne contrevient pas au principe d'égalité dans la mesure où d'une part les couples de femmes et les couples hétérosexuels ne sont pas placés dans la même situation au regard de la procréation et, d'autre part cette solution préserve, pour les couples hétérosexuels, la liberté de choix de révéler ou non le mode de conception à l'enfant. Le Conseil d'État a estimé que les intérêts en présence seraient ainsi mieux pris en compte et l'acceptation de la réforme facilitée.

Concernant l'article relatif au droit d'un enfant issu d'un don de gamètes ou d'embryon d'accéder à ses origines, le Conseil d'État a préconisé l'adoption de la version subordonnant l'accès de l'enfant à la connaissance de l'identité du donneur à la condition que ce dernier y consente au moment où l'enfant, devenu majeur, en fait la demande. Le Conseil d'État a estimé que cette solution ménageait « *un plus juste équilibre des intérêts en présence* ».



En savoir plus

Assemblée générale (section sociale, section de l'intérieur), 18 juillet 2019, **AVIS** sur un projet de loi relatif à la bioéthique, n° 397993.
ConsiliaWeb : n° 397993.

Voir le site du Conseil d'État. Étude publiée le 11 juillet 2018 : « Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ? »

Face aux nouvelles pratiques qui émergent, les agences régionales de santé, les centres hospitaliers et le corps médical sont en première ligne pour prendre et appliquer des décisions difficiles qui ont trait tant aux conditions dans lesquelles il est possible de donner la vie qu'à la fin de vie. Plusieurs décisions contentieuses emblématiques ont émaillé l'année 2019.

Procréation médicalement assistée : quelle limite d'âge pour les hommes ?

Dans une décision rendue en avril 2019, en réponse à un couple souhaitant recourir à une assistance médicale à la procréation et dont l'homme était sexagénaire, le Conseil d'État a jugé légale la limite d'âge fixée à 59 ans pour les hommes souhaitant recourir à cette technique de procréation. Si la loi prévoit que le couple « *doit être en âge de procréer* », elle ne fixait pas de limite d'âge, l'Agence de biomédecine (ABM) se référait pour sa part à un âge limite de 59 ans en principe.

Se prononçant pour la première fois sur cette question, le Conseil d'État a considéré que la condition relative à l'âge de procréer, qui revêt une dimension à la fois biologique et sociale, est justifiée par des considérations tenant à l'intérêt de l'enfant, à l'efficacité des techniques mises en œuvre et aux limites dans lesquelles la solidarité nationale doit prendre en charge le traitement médical de l'infertilité. Il a ensuite jugé que l'ABM avait pu légalement fixer, compte tenu du large consensus existant dans la communauté scientifique et médicale, à 59 ans révolus, en principe, l'âge de procréer.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 10 / 9 CHR, 17 avril 2019, M. et Mme C. – Agence de la biomédecine, n° 420468. ArianeWeb : n° 420468.

Fin de vie : le cas Vincent Lambert

Le Conseil d'État a jugé légale la décision d'interrompre les traitements de Vincent Lambert, tétraplégique en état végétatif à la suite d'un accident en 2008. Il a estimé, dans une décision rendue le 24 avril 2019 après avoir été saisi par des membres de la famille de M. Lambert, que la procédure collégiale de décision d'arrêt des soins suivie par le CHU de Reims n'était entachée d'aucune irrégularité, confirmant la décision qu'il avait rendue en 2014 dans cette affaire après qu'une première décision d'arrêt des soins avait été prise par le CHU et contestée par les mêmes membres de la famille de M. Lambert.

Le juge des référés a estimé, au vu des éléments médicaux et non médicaux portés à sa connaissance, en l'absence de directives anticipées précisant les souhaits de Vincent Lambert concernant sa fin de vie, que les conditions exigées par la loi pour que puisse être prise, par le médecin en charge du patient, une décision mettant fin à un traitement n'ayant d'autre effet que le maintien artificiel de la vie et dont la poursuite traduirait ainsi une « *obstination déraisonnable* », étaient réunies.



En savoir plus

Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, 24 avril 2019, M. G... L et autres, n° 428117. ArianeWeb : n° 428117.



Le consentement, une notion essentielle

L'accouchement sous X permet à la mère biologique de rester anonyme. Cette faculté peut toutefois se heurter à la volonté de l'enfant de connaître ses origines. Le Conseil d'État a estimé, dans une décision rendue le 16 octobre 2019, que le refus de révéler à une personne l'identité de la femme ayant accouché d'elle, lorsque celle-ci a manifesté la volonté de taire son identité lors de l'accouchement et l'a réitérée lors de la demande de levée du secret, n'est pas contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et en particulier aux articles de cette convention qui protègent le respect de la vie privée et familiale. L'équilibre entre le respect de l'anonymat garanti à la mère et le souhait légitime de l'enfant de connaître ses origines, à qui d'autres éléments relatifs à sa naissance peuvent être communiqués, est ainsi préservé.

En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 2 / 7 CHR, 16 octobre 2019, Mme C, n° 420230. ArianeWeb : n° 420230.

Éducation

Après l'examen en 2018 du projet de loi pour une école de la confiance (loi promulguée en juillet 2019), le Conseil d'État a été saisi en 2019 de plusieurs projets de décrets précisant les modalités d'application de la loi. L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 à 3 ans posait notamment la question de la nécessaire égalité territoriale dans la prise en charge des nouveaux élèves et des conditions du contrôle de l'enseignement délivré dans le cadre de l'instruction dans la famille.

L'instruction devient obligatoire à compter de 3 ans

Saisi en octobre 2018 du projet de loi pour une école de la confiance, le Conseil d'État avait estimé que l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans au lieu de 6 ans et l'allongement de sa durée de dix à treize années contribueraient à garantir l'égal accès et le droit à l'instruction. En 2019, quatre décrets ont été soumis au Conseil d'État,

précisant les dispositifs de mise en œuvre de cette instruction désormais obligatoire dès 3 ans à compter de la rentrée 2019.

Le contrôle de l'instruction à domicile

Selon un droit qui leur est reconnu par la loi, certains parents peuvent choisir pour leurs enfants des méthodes éducatives alternatives à celles proposées par le système scolaire public, y compris l'instruction au sein de la famille en lieu et place de l'école. Le législateur a prévu en pareil cas des contrôles par l'administration et le cas échéant des sanctions, dans le respect de la vie privée des



familles et de l'inviolabilité du domicile, de façon à garantir l'effectivité du droit des enfants à l'instruction et à prévenir et réprimer la mise en place d'écoles de fait. Ainsi, notamment, lorsque les parents refusent une seconde fois, sans motif légitime, de soumettre leur enfant aux contrôles prescrits, ils peuvent, comme lorsque les résultats de ces contrôles font apparaître des progrès insuffisants de l'enfant, être mis en demeure de l'inscrire dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé.

Le Conseil d'État a examiné le projet de décret relatif aux modalités de ces contrôles et à leur contenu. Il s'est en particulier assuré que ces modalités, qui incluent la possibilité d'un contrôle inopiné, ne peuvent en aucun cas se traduire par un accès au domicile sans le consentement des intéressés ou en leur absence. L'équilibre du dispositif tient aussi à l'obligation faite à l'administration d'informer les personnes responsables de l'enfant aux différents stades de la procédure et de leur laisser la possibilité de faire valoir leur point de vue.

La contribution de l'État aux nouvelles dépenses des communes

La mise en œuvre de l'instruction obligatoire dès 3 ans a des incidences financières pour les collectivités, avec un surcoût dû notamment à l'obligation de financer les maternelles privées sous contrat pour accueillir des enfants soumis à l'obligation scolaire. Dans une décision du 25 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le dispositif d'indemnisation prévu par l'État pour attribuer aux communes les ressources nécessitées par cet abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire.



Le Conseil d'État a examiné le projet de décret qui précise les modalités de l'accompagnement financier de l'État et définit les règles de la compensation attribuée par l'État pour soutenir cet élargissement de compétence obligatoire. Il s'agit d'une contribution aux collectivités qui, au titre de l'année scolaire 2019-2020 (année scolaire d'entrée en vigueur de l'extension de l'instruction obligatoire) et du fait de cette seule extension de compétence, enregistrent une augmentation de leurs dépenses obligatoires par rapport à l'année scolaire 2018-2019. Cette mesure s'inscrit dans le respect de l'égalité entre les collectivités et du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

En savoir plus

Conseil d'État, section de l'administration, 29 juillet 2019 et 11 décembre 2019, **AVIS** sur quatre projets de décret pris pour l'application de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, n° 398088, 398110, 398139 et 399206. ArianeWeb : n° 398088, 398110, 398139 et 399206.

Décret n° 2019-823 du 2 août 2019 relatif au contrôle de l'instruction dispensée dans la famille ou dans les établissements d'enseignement privés hors contrat et aux sanctions des manquements aux obligations relatives au contrôle de l'inscription ou de l'assiduité dans les établissements d'enseignement privés.

Décret n° 2019-1555 du 30 décembre 2019 relatif aux modalités d'attribution des ressources dues aux communes au titre de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire.

Sport

Vecteur d'émancipation et d'intégration, outil thérapeutique aussi bien qu'objet médiatique, sphère d'investissement et également source de revenus et d'emplois, le sport se trouve au carrefour des politiques publiques de santé, d'éducation, de citoyenneté, de cohésion sociale mais aussi d'urbanisme et d'aménagement du territoire. En 2019, le Conseil d'État a fait le choix de consacrer son étude annuelle à la politique publique du sport en France. Les Jeux olympiques et paralympiques qui se tiendront à Paris en 2024 constituent une opportunité privilégiée de remettre en perspective ce « fait social complet » et multidimensionnel.



Le sport, quelle politique publique ?

Quelle place occupe aujourd'hui le sport dans notre société ? Quel cadre donner aux nouvelles pratiques sportives ? Comment réguler l'économie du sport ? Autant de questions auxquelles le Conseil d'État répond dans son étude annuelle 2019 : « Le sport, quelle politique publique ? ». Il y formule vingt et une propositions destinées à contribuer à une politique publique du sport ambitieuse

et volontaire s'appuyant sur la dynamique des futurs Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.

Le sport, reflet des évolutions sociales et économiques contemporaines, pose une série de questions sensibles à la société française : vivre-ensemble, laïcité, vieillissement de la population, handicap, égalité des sexes etc. Il incombe à ce titre aux pouvoirs publics de définir une politique publique ambitieuse, en lien étroit avec le monde associatif qui structure le mouvement sportif.

Vers un nouveau modèle de gouvernance

Développement des pratiques individuelles, montée en puissance du rôle des collectivités territoriales, persistances d'inégalités sociales et territoriales pour l'accès au sport : le Conseil d'État dresse dans son étude annuelle plusieurs constats qui interrogent le modèle sportif français. Il estime aujourd'hui nécessaire d'en redéfinir la gouvernance afin de mieux intégrer l'objectif central de démocratisation du sport. À la différence d'autres pays, l'État conserve en France un fort pouvoir d'orientation. Il en résulte, ces dernières années, une gouvernance tiraillée entre cette prédominance de l'État et les aspirations des autres acteurs, publics et privés, à être mieux entendus et plus impliqués dans la définition de la politique sportive. La création de la nouvelle Agence nationale du sport entend répondre à ces aspirations.

Par ailleurs, l'étude annuelle du Conseil d'État souligne le caractère de plus en plus prégnant des enjeux économiques et financiers du sport. Si le sport représente une économie dynamique ainsi qu'un important vivier de création d'emplois, les tensions liées à la médiatisation et la marchandisation croissantes de la pratique sportive menacent l'équilibre financier et le principe de solidarité du modèle sportif. Pour le Conseil d'État, la politique publique doit ainsi chercher à consolider les équilibres économiques qui contribuent à mettre le sport au service du progrès de l'ensemble de la société.

L'étude s'attache également à analyser les dérives qui affectent certaines

pratiques sportives (violences, inégalités, dopage) et qui renforcent la nécessité d'orienter les politiques publiques vers l'éducation, la citoyenneté, la sécurité, la transparence et la santé.

Vingt et une propositions, trois leviers prioritaires

Le Conseil d'État présente vingt et une propositions qui visent à préciser les contours d'un nouveau modèle sportif français, fondé sur une gouvernance plus moderne et une priorité donnée aux enjeux sociétaux. Il identifie pour cela trois leviers prioritaires :

- Fédérer les acteurs publics et associatifs : s'il incombe à l'État de définir la stratégie de la politique du sport, la mise en œuvre revient également aux autres partenaires (collectivités territoriales, fédérations, milieux économiques) dans le cadre de l'Agence nationale du sport, sur la base d'une convention d'objectifs.
- Démocratiser l'accès au sport : l'étude insiste sur la nécessité d'assurer l'égal accès aux activités sportives, pour les femmes et les hommes, à tous les âges de la vie, en tous lieux du territoire et en garantissant la qualité de l'encadrement sportif, la sécurité des pratiques et le développement de l'emploi sportif.
- Réguler l'économie du sport : le principe de solidarité du sport professionnel et du sport amateur pourrait évoluer vers un élargissement de la part des droits télévisés des sports professionnels taxée pour financer le sport amateur, et vers une augmentation des revenus de cette taxe dite « Buffet ». Cela devrait

permettre une meilleure répartition des financements et une régulation plus efficace. Le soutien financier public devrait être dirigé en priorité vers les disciplines moins médiatisées et manquant d'encadrement professionnel.



En savoir plus

Voir le site du Conseil d'État. Étude publiée en octobre 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? »

Le Conseil d'État a émis un avis favorable à la création de l'Agence nationale du sport (ANS)

Le Conseil d'État a estimé, dans son avis du 13 juin 2019, la création de l'ANS appropriée à l'objectif du Gouvernement de « faire évoluer le modèle sportif français ». Il a rappelé le rôle que doit conserver l'État pour définir la stratégie en matière de développement de la haute performance sportive et de l'accès au plus grand nombre de la pratique sportive, l'ANS étant chargée de la mise en œuvre.



En savoir plus

Conseil d'État, Assemblée générale, 6 juin 2019, **AVIS** sur un projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, n° 397803. ConsiliaWeb : n° 397803.



« Le sport est une éprouvette du social qui permet en quelque sorte d'étudier à la loupe des tendances du monde contemporain.

Isabelle QUEVAL
Philosophe

Un cycle de **6**
conférences

70
personnes auditionnées dans le cadre de cette étude 2019 réalisée par la section du rapport et des études (acteurs associatifs, économiques et institutionnels, responsables politiques, universitaires, experts, sportifs de haut niveau, journalistes, médecins du sport, etc.)

« La Haute Autorité de santé reconnaît depuis plusieurs années l'activité physique adaptée en tant que thérapeutique non médicamenteuse validée. Les médecins sont, depuis 2017, invités à la prescrire dans le cadre de la loi dite du « sport sur ordonnance ». Néanmoins, que ce soit en matière de formation à la prescription et à la mise en œuvre de ce nouveau soin, ou en matière de prise en charge et donc d'égalité d'accès à celui-ci, de nombreuses questions restent posées et il est nécessaire de passer à la vitesse supérieure. Le sport santé constitue une véritable opportunité. Soutenir la structuration de ce secteur permettrait à la fois de créer un gisement d'emplois non délocalisables à forte valeur ajoutée sociale et économique, d'améliorer significativement la santé des Français, et par là même, celle des comptes de l'assurance maladie. Amener les gens à une autonomie et à un niveau de pratique adapté d'activité physique ne se décrète pas, mais s'accompagne.

Stéphane DIAGANA,
Champion du monde d'athlétisme, conférencier sportif en entreprise



« Pour les personnes en situation de handicap, le sport est tout aussi essentiel que le travail ou l'éducation. Il faut encore gagner en cohérence et mettre tout le monde autour de la table pour aller au-delà de la sensibilisation et de l'accessibilité physique. Les enjeux du sport handicap sont bien plus larges.

Marie-Amélie Le Fur
Présidente du Comité paralympique et sportif français





Frédéric PACOUD
Rapporteur général adjoint
de la section du rapport
et des études

La notion de démocratisation du sport est centrale dans l'étude annuelle 2019. Quels sont les enjeux de cette démocratisation et quelles réponses proposez-vous d'y apporter ?

Ils sont très nombreux, mais je citerai plus particulièrement l'égalité femmes/hommes, la santé, l'éducation ou encore l'insertion professionnelle.

En matière d'égalité entre les sexes par exemple, l'un des constats est que les femmes restent plus éloignées que les hommes de la pratique sportive. Cela pour des raisons d'organisation de la vie quotidienne, mais aussi d'éducation. Nous insistons sur la nécessité d'assurer un enseignement du sport le plus mixte possible, dès le plus jeune âge, et qui fasse davantage de place aux préoccupations de bien-être.

Enseigner le sport, c'est aussi faire comprendre aux Français les bénéfices qu'il peut avoir sur la santé, tout au long de la vie. Cet enjeu de santé publique est très fort : la sédentarité a des effets délétères sur les jeunes et chez les personnes âgées. Il faut mobiliser tous les acteurs pour diffuser plus largement les connaissances de l'impact du sport sur la santé, notamment en matière de prévention, et former les professionnels. Mais il faut aussi rendre

Quelles sont les nouvelles pratiques sportives ? Comment et pourquoi rendre le sport plus accessible à tous ? Quel rôle pour les grands acteurs du sport dans un schéma de gouvernance renouvelé du modèle sportif français ? Rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études, en charge de l'étude sur le sport, Frédéric Pacoud revient sur les enjeux mis en lumière par l'étude annuelle 2019 du Conseil d'État. Interview.

les activités sportives accessibles au plus grand nombre, et les accompagner, quel que soit le territoire où l'on se trouve. Sur ce point, les bénévoles qui utilisent le sport comme un vecteur d'éducation, d'insertion et de citoyenneté jouent un rôle essentiel qu'il faut favoriser et encadrer.

Le Conseil d'État invite à réfléchir à un nouveau modèle sportif. Quelles sont les limites de notre modèle actuel ?

Héritier du gaullisme, notre modèle est encore très axé sur le sport de haut niveau et donc sur la performance. Ce modèle a fortement fait ses preuves, mais il n'est plus en phase avec le développement exponentiel des pratiques individuelles.

Aujourd'hui, l'activité physique se pratique « quand on veut, où on veut », autrement dit, majoritairement hors cadre fédéral. Or, du point de vue de la santé et de la sécurité, les pouvoirs publics ne peuvent pas se désintéresser de ces pratiques. Nous pensons aussi qu'il faut inciter les fédérations à mieux répondre aux objectifs individuels des pratiquants, qui peuvent rechercher le bien-être davantage que la participation à des compétitions.

Qu'en est-il du rôle des collectivités dans ce nouveau paradigme ?

Aujourd'hui, ce sont clairement les collectivités qui financent la pratique sportive, à hauteur de 12 milliards d'euros par an contre 400 millions pour l'État. Pourtant, ce ne sont pas elles qui décident des règles et des orientations des politiques publiques du sport qui sont aux mains de l'État et des fédérations. Il est indispensable de leur redonner davantage de place dans la gouvernance du sport, dans une logique forte de subsidiarité. Parce qu'elles connaissent leurs territoires, les collectivités sont en effet les mieux placées pour définir un projet sportif territorial.

L'organisation de la nouvelle l'Agence nationale du sport qui réunit l'État, le mouvement sportif, les collectivités et les acteurs économiques au niveau national, tout en rééquilibrant le rôle de chacun, doit se décliner à l'échelon local à travers des conférences territoriales du sport. Néanmoins, il doit rester de la responsabilité de l'État de définir la stratégie et d'incarner la politique du sport qui constitue aussi un vecteur très important du rayonnement de la France à l'international.

Pour une meilleure intégration internationale de l'antidopage français

La lutte contre le dopage s'appuie au niveau international sur le Code mondial antidopage, dont l'application est contrôlée par l'AMA (Agence mondiale antidopage). La mise en conformité de la législation française avec ce code s'est avérée complexe car elle nécessite notamment la reconnaissance de la compétence du Tribunal arbitral du sport, organe suprême de la justice sportive, siégeant à Lausanne, pour statuer sur le cas de sportifs français participant à des compétitions internationales.

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance relative aux mesures nécessaires pour parfaire la transposition des principes du Code mondial antidopage dans le droit français, a émis un avis favorable à la reconnaissance de cette compétence. L'ordonnance reconnaît une compétence exclusive à cette juridiction internationale pour juger en appel les sportifs de niveau international sanctionnés pour dopage par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Afin d'assurer la constitutionnalité de cette mesure en matière de respect du droit des personnes et des principes de proportionnalité et d'individualisation des sanctions, le Conseil d'État a estimé nécessaire la modification de quatre articles du code du sport (articles L. 239-9-1, L. 232-21 et L. 232-23 et L. 232-23-6).



En savoir plus

Conseil d'État, section de l'intérieur, 26 février 2019, **AVIS** sur un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage et modifiant le code du sport, n° 397069. ConsiliaWeb : n° 397069.



La régulation des salaires des sportifs n'est pas contraire à la Constitution

La société Montpellier Hérault Rugby Club a demandé au Conseil d'État d'annuler le refus du comité directeur de la Ligue nationale de rugby d'abroger différents règlements de la ligue relatifs au contrôle des clubs, à la discipline ainsi qu'à l'éthique et l'équité sportive.

L'article L. 131-16 du code du sport permet aux fédérations de fixer des conditions à la participation aux compétitions qu'elles organisent. Il prévoit, à ce titre, la possibilité pour les fédérations de déterminer le montant maximal des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive (dispositif dit « *salary cap* »). La société Montpellier Hérault Rugby Club soutenait que le principe d'un tel plafonnement des rémunérations allait à l'encontre de la liberté d'entreprendre, de la liberté d'association et de la liberté contractuelle.

Le Conseil d'État a rappelé la possibilité pour le législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle des limitations justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Il a relevé que ces dispositions visent à garantir l'équité sportive des championnats, la stabilité et la bonne situation financières des sociétés ou associations sportives, et poursuivent donc un objectif d'intérêt général. Il a enfin estimé que la possibilité de fixer un *salary cap* ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle ni à la liberté d'entreprendre, et qu'il appartient au juge administratif de contrôler la mise en œuvre effective par les fédérations d'un tel plafonnement, et notamment le niveau du plafond retenu.



En savoir plus

DÉCISION du Conseil d'État, 2 / 7 CHR, 11 décembre 2019, Société Montpellier Hérault rugby club, n° 434826. ArianeWeb : n° 434826.

Une communauté de travail mobilisée

En 2019, le Conseil d'État a fêté ses 220 ans. C'est l'une des institutions les plus anciennes de la République. Comment la juridiction administrative a-t-elle évolué pour répondre aux enjeux du monde contemporain et accompagner les besoins d'une société en mouvement ?

Une culture professionnelle forte et partagée

Déontologie, unité, collégialité. Ces pratiques, intimement liées à l'indépendance et à l'impartialité, fondent l'identité de la justice administrative. Elles sont partagées par une communauté de travail mobilisée pour garantir l'exigence de qualité et de sécurité des décisions et des avis. Plus qu'une méthodologie de travail ou une tradition séculaire, ces pratiques forment une culture vivante au service de l'État de droit et de l'intérêt général.

Déontologie : incarner l'exigence éthique

L'indépendance, la dignité, l'impartialité, l'intégrité et la probité figurent au premier rang des devoirs du juge. Ces exigences déontologiques sont profondément ancrées dans la conscience individuelle de chaque membre de la juridiction administrative.

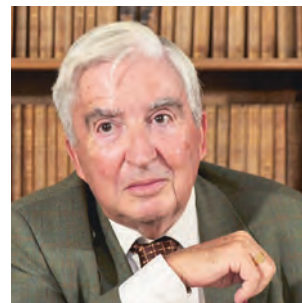
À l'heure où la société exige plus de transparence de l'action publique, la façon dont elles s'appliquent à l'exercice des fonctions juridictionnelles doit être partagée, expliquée et rendue accessible au citoyen.

C'est l'objet de la charte de déontologie, créée en 2011, et du collège de déontologie de la juridiction administrative mis en place par le Conseil d'État et consacrés par la loi depuis 2016.

Si les principes déontologiques sont bien connus et partagés par les membres de la juridiction administrative, il arrive que leur application à certaines situations particulières soulève des interrogations sur la conduite à tenir. L'objectif du dispositif déontologique ainsi mis en place, reposant sur une charte et un collège, est double : il s'agit à la fois d'offrir aux membres de la juridiction un cadre collectif et partagé d'explicitation des principes et des bonnes pratiques déontologiques et de répondre aux attentes d'une société exigeant plus de preuves tangibles de l'indépendance et de l'impartialité de la justice.

Depuis sa création, le collège de déontologie a ainsi rendu publics quarante-six avis, dont six en 2019, et quatre recommandations, dont une en 2019. Ils constituent un corpus de référence mis à la disposition de tous et participent à renforcer l'exemplarité de la juridiction administrative.

« Adapter la déontologie à des situations et réalités nouvelles est l'un des impératifs auxquels il nous faut répondre. »



Daniel LABETOULLE
Président du collège de déontologie

À quels besoins répondent la charte et le collège de déontologie de la juridiction administrative ?

Pendant longtemps la « déontologie » était conçue et pratiquée par les magistrats comme une affaire individuelle, un peu comme la morale. Quand un magistrat s'interrogeait – « Puis-je ou non faire ceci ? Dois-je ou non me retirer de cette affaire ? » – c'était essentiellement, voire exclusivement, en lui-même qu'il cherchait la réponse et en ayant le sentiment que c'était principalement à lui-même qu'il devait rendre des comptes. Aujourd'hui, la société, et a fortiori la communauté des justiciables, est plus critique et exigeante vis-à-vis de l'action publique, de sorte que la déontologie dépasse désormais largement la sphère de la conscience individuelle. Même si elle est inhérente à sa mission, la déontologie personnelle du juge ne peut plus être purement implicite. C'est ce à quoi répondent la charte et le collège de déontologie.

À quel type de questions le collège est-il confronté et comment y répond-il ?

Les questions qui nous sont adressées le sont d'abord par des magistrats ; elles peuvent également émaner des chefs de juridiction et des membres du Conseil d'État. Elles correspondent le plus souvent à des situations très concrètes pouvant entraîner un éventuel conflit d'intérêts et donc une

Unité : garantir la cohérence des décisions de justice

Plus de 4 000 personnes – personnels administratifs et agents de greffe, magistrats et membres du Conseil d'État – travaillent au sein des 52 juridictions administratives réparties sur l'ensemble du territoire national. Des liens structurels et organiques forts assurent l'unité de la justice administrative.

Les tribunaux administratifs, qui ont pris en 1953 la succession des conseils de préfecture interdépartementaux créés en 1926, et les cours administratives d'appel, créées en 1987, assurent la présence de la juridiction administrative sur l'ensemble du territoire (avec aujourd'hui quarante-deux tribunaux administratifs et huit cours administratives d'appel). C'est au Conseil d'État qu'il revient, dans sa double qualité de juridiction suprême et de gestionnaire des juridictions administratives, de veiller à l'unité et à la cohérence de la juridiction dans son ensemble. Il s'agit notamment de garantir aux citoyens, dans leurs litiges avec la puissance publique, que les situations comparables seront traitées de la même manière.

« L'unité et son corollaire, une homogénéité de la jurisprudence administrative sur l'ensemble du territoire, répondent à des considérations d'égalité et de sécurité pour les justiciables », explique David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'État en charge de la gestion des juridictions administratives et du numérique. Mais comment cette unité se réalise-t-elle ? « Elle repose sur des liens structurels et se concrétise à travers le souci constant de proximité, de partage des méthodes de travail et de circulation de l'information

obligation de réserve ou de déport de la part du magistrat. Elles peuvent, par exemple, être liées à la compatibilité d'activités politiques, associatives ou syndicales exercées en plus de la fonction juridictionnelle. Nous avons eu aussi des cas de magistrats devenus avocats, ou de magistrats voyant arriver des affaires en lien avec des activités exercées antérieurement. Beaucoup de questions relèvent aussi de situations familiales pouvant mettre en cause l'impartialité du juge : « Mon mari est avocat, quelle attitude dois-je adopter lorsque viennent devant le tribunal des affaires dans lesquelles il est présent ? », etc. Si le sens général de la réponse à une demande d'avis apparaît assez vite, l'énoncé de sa portée et des nuances qu'elle appelle demandent une mise au point minutieuse. Le croisement des regards différents, l'échange, le débat au sein du collège sont infiniment précieux. Les avis, rendus publics, ont un caractère jurisprudentiel : les réponses faites aux uns éclairent l'ensemble des membres de la juridiction. Mais il faut bien comprendre que le collège de déontologie n'a pas vocation à se substituer aux magistrats dans leur examen de conscience, mais à les éclairer. C'est avant tout une instance d'information et de conseil mise à leur disposition ; elle ne doit avoir aucune compétence de gestion, de surveillance et de discipline.

Depuis sa création en 2011, la charte est régulièrement mise à jour, pour quelle raison ?

Adapter la déontologie à des situations et réalités nouvelles est l'un des impératifs auxquels il nous faut répondre. Un exemple significatif est celui des réseaux sociaux. Un magistrat peut-il s'exprimer sans précautions particulières sur les réseaux sociaux ? La réponse est non, car la très large diffusion et l'archivage illimité de ces vecteurs de communication peuvent nuire à la discrétion et à l'impartialité que le citoyen est en droit d'attendre du juge et imposent donc la plus grande vigilance. Sans remettre en cause le principe de la liberté d'expression, il nous a semblé nécessaire d'introduire dans la charte un article relatif au bon usage des réseaux sociaux. Les bonnes pratiques déontologiques ne sont pas immuables et doivent tirer les conséquences de l'évolution des besoins de la société. Mais les principes essentiels demeurent ; ils s'inscrivent d'ailleurs dans une longue tradition. ■



(notamment lorsque de nombreuses affaires posent des questions de droit identiques) ».

Le Conseil d'État est, en outre, la principale source jurisprudentielle des juridictions à travers les décisions qu'il rend en cassation ou, pour quelques matières, en premier ressort. « Il peut même être saisi d'une demande d'avis par les juridictions administratives lorsqu'elles sont confrontées à une question de droit nouvelle ou présentant une difficulté sérieuse et récurrente. Le Conseil d'État rend alors un "avis contentieux", qui n'a pas de force juridique contraignante mais qui est en pratique suivi par les juges du fond dès lors qu'il constitue une prise de position du juge suprême de notre ordre de juridiction », ajoute David Moreau, qui conclut « on le voit, ce mode de relation contribue à l'unité et à la cohérence du droit tout en garantissant l'indépendance de chaque membre de la juridiction, qui se prononce sur chaque affaire selon sa conscience. »



« L'unité et son corollaire, une homogénéité de la jurisprudence administrative sur l'ensemble du territoire, répondent à des considérations d'égalité et de sécurité pour les justiciables.

David MOREAU

Secrétaire général adjoint du Conseil d'État en charge de la gestion des juridictions administratives et du numérique



Catherine FISCHER-HIRTZ

Présidente du tribunal administratif d'Amiens

Comment se traduit le principe d'unité de la juridiction administrative sur le terrain ?

D'abord par un sentiment fort d'appartenance à une communauté juridictionnelle qui a su s'organiser et s'adapter pour répondre à la demande toujours croissante de justice. En pratique, l'unité se traduit par l'utilisation d'outils communs permettant à ses membres de gagner en rapidité et en efficacité (applications Télérecours et Télérecours citoyens, mutualisation des outils de recherches juridiques), mais aussi par la diffusion de la jurisprudence, des informations mises en ligne sur les sites Internet du Conseil d'État et des juridictions qui sont régulièrement consultés, ou encore par la constitution de groupes de travail chargés de participer à l'élaboration d'outils nouveaux ou de réfléchir à l'évolution des méthodes de travail. La mise en commun et le brassage d'idées sont essentiels pour faire vivre et évoluer l'institution tout en préservant son unité.

L'unité se construit également lors des rencontres sur le terrain, qui sont l'occasion de renforcer les liens entre la juridiction et la délégation du Conseil d'État, d'échanger avec les magistrats et les agents de greffe sur l'exercice quotidien de leur travail en leur permettant d'exposer leurs préoccupations ou leurs propositions. Elle se manifeste, en outre, dans les échanges qui se nouent entre la cour administrative d'appel et les tribunaux administratifs de son ressort. Mais l'unité est aussi une réalité que la juridiction administrative sait faire vivre au quotidien grâce à son attachement à l'exercice d'un véritable travail collégial qui permet à chaque magistrat de ne pas se sentir isolé dans l'exercice de son métier de juge.

Comment concilier l'unité de la juridiction administrative et l'indépendance du juge ?

L'unité n'est pas exclusive de l'indépendance et réciproquement. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges administratifs disent le droit en toute indépendance et impartialité et leurs décisions doivent se soustraire à toute forme de pression. Mais pour autant le juge administratif n'est pas un « électron libre ».

Il est le garant du respect du droit qui doit s'appliquer de manière homogène et cohérente sur l'ensemble du territoire afin de garantir les droits des justiciables et le bon fonctionnement de la justice administrative en toutes circonstances. L'indépendance et l'impartialité du juge dans l'exercice de ses fonctions se mesurent aussi à sa capacité à respecter le double degré de juridiction au nom, notamment, du principe de sécurité juridique qui est essentiel pour que nos concitoyens aient pleinement confiance dans la justice administrative et dans son fonctionnement. ■

Collégialité : parier sur l'intelligence collective

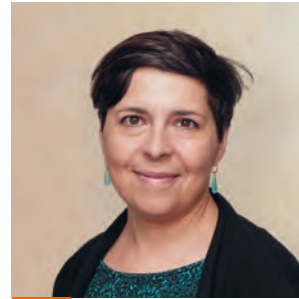
Les membres de la juridiction administrative se nourrissent à tous les niveaux de leurs activités, juridictionnelles comme consultatives, de l'apport du travail collectif. Règle institutionnalisée, la « collégialité » est aussi un état d'esprit et une méthode de réflexion partagée. Si elle joue un rôle essentiel dans la culture de la juridiction, elle s'est adaptée à la demande croissante d'efficacité et de rapidité des jugements.



Rémi BOUCHEZ

Président de la section de l'administration

La collégialité est d'abord un principe institué – le Conseil d'État est organisé en formations collégiales (sections, chambres...), rend ses décisions ou avis à l'issue de délibérations, etc. – mais elle va bien au-delà de cette organisation. C'est aussi une méthode de travail ainsi qu'un état d'esprit qui nous anime, dans notre activité consultative comme juridictionnelle, lors de la délibération finale comme en amont de celle-ci. Lorsque nous rendons une décision ou un avis, nous travaillons de manière collective, mutualisée et, souvent, transversale : ainsi, du côté des formations consultatives, plusieurs sections peuvent se réunir pour siéger ensemble, un membre d'une section peut contribuer aux travaux d'une autre, et les affaires les plus importantes ou difficiles font l'objet de deux délibérations successives, au sein de la section compétente puis en assemblée générale. La collégialité au Conseil d'État, c'est un effort d'écoute active et de compréhension du point de vue de l'autre dans le respect, la responsabilité et l'égalité de chacun des membres de la formation qui délibère, mais c'est aussi, dans l'instruction préalable des dossiers, la recherche des avis et contributions des collègues. Nous croyons à cette intelligence collective, qui se nourrit de la variété des âges, des expertises, des parcours et des connaissances qui forment la grande richesse du Conseil d'État. Notre culture commune nous porte ainsi à faire primer l'œuvre de tous sur la satisfaction de voir sa position personnelle l'emporter. Et il arrive très souvent que les points de vue des uns ou des autres évoluent au cours du débat. Bien sûr, cette collégialité existe dans bien des institutions, mais au Conseil d'État, elle a ceci de particulier qu'elle est à la fois intense et orientée vers un but unique et partagé : la recherche de la meilleure solution juridique possible. ■



Carine SOULAY

Assesseur à la 4^e chambre de la section du contentieux

La collégialité est un principe cardinal dans l'organisation et le fonctionnement de la justice administrative, inscrit à l'article L. 3 du code de justice administrative. Pour le justiciable, elle est le gage et le ressort d'une décision impartiale et de qualité. Du fait notamment du développement exponentiel du nombre d'affaires traitées par la juridiction administrative, il a fallu repenser le cadre et la pratique de la collégialité pour répondre à l'efficacité qu'est en droit d'attendre le citoyen. Une des illustrations en est la possibilité de moduler l'effectif de la formation de jugement en fonction de la difficulté des affaires et de leur temporalité, en particulier en cas d'urgence : ainsi, les formations de jugement au Conseil d'État se composent de trois à dix-sept juges, exception faite des juges des référés qui, compte tenu de l'urgence de ces contentieux, statuent seuls en principe. Cette adaptation de la collégialité a considérablement amélioré le fonctionnement de la justice administrative et accru la légitimité du juge : le justiciable sait que son affaire va être jugée dans des délais raisonnables, en juste proportion de sa difficulté. Néanmoins, la collégialité demeure même lorsque nous délibérons à effectif restreint ou qu'un juge statue seul, car les questions posées par les litiges auront fait ou pu faire l'objet d'échanges et de réflexions partagées. La collégialité, qui permet de tirer pleinement parti de la richesse humaine de la juridiction administrative, se traduit ainsi par une intelligence collective qui nourrit pleinement la réflexion à chaque étape d'élaboration de la décision juridictionnelle. ■

Une institution à l'image de la société

Égalité, diversité, jeunesse. La juridiction administrative se nourrit de la diversité des profils, des points de vue et des personnalités, du brassage des cultures, des parcours et des générations qui la composent. Une richesse indispensable à la qualité des décisions de la juridiction et à l'accomplissement de sa mission : défendre les valeurs démocratiques dans l'intérêt de tous.

Égalité et diversité

Auditée par l'AFNOR à l'automne 2019, la juridiction administrative a obtenu en 2020 les labels « diversité » et « égalité femmes-hommes » pour l'ensemble des actions engagées depuis 2017 en faveur de la lutte contre toutes les formes de discriminations. Si l'attention portée à ces questions est cruciale dans tous les pans de la société, elle l'est d'autant plus pour le Conseil d'État, acteur historique du respect de l'égalité des droits.

Ces deux labels ont pour objectif d'évaluer le respect de l'égalité des chances, la prévention des discriminations et la promotion de la diversité et de l'égalité professionnelle dans la gestion des ressources humaines. *« S'assurer que les décisions publiques sont prises sur des critères légaux est au fondement même de notre travail et de la jurisprudence du Conseil d'État »,* rappelle Catherine Bobo, secrétaire générale adjointe du Conseil d'État et déléguée à la diversité. *« Dès lors, nous nous devons d'être exemplaires, en tant que service public mais aussi en tant qu'employeur. »* Si le Conseil d'État est légèrement plus égalitaire que le reste de la fonction publique dans son ensemble, une marge de progrès demeure, notamment en matière de responsabilités professionnelles. Quarante-cinq pour cent des magistrats sont des femmes. Cependant, elles ne président que 38 % des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Des valeurs communes à « l'agenda de tous »

L'intérêt des démarches de labellisation ? *« Mettre ces problématiques à l'agenda incite tout le monde à se sentir concerné et donne un cadre et du sens pour concentrer les énergies »,* souligne Catherine Bobo. Genres, handicap, mais aussi situations familiales, état



de santé, parentalité, etc., sont quelques-uns des axes de travail identifiés et déclinés à travers un programme d'actions concrètes de prévention, de formation et de sensibilisation que dix-sept « référents diversité » diffusent et font vivre localement. Car cette dynamique se veut aussi fédératrice pour la juridiction : *« Il s'agit d'avancer ensemble autour de valeurs communes. »*

Des initiatives multiples

Depuis 2017, les initiatives se sont multipliées. Parmi elles, la création, il y a trois ans, d'un vivier de candidats aux postes de chefs de juridiction permet aujourd'hui de favoriser la parité des nominations. En 2018, une formation interne aux questions d'égalité et de diversité a été rendue obligatoire pour tous les nouveaux embauchés. En 2019, l'organisation de manifestations a été l'occasion de mettre à l'ordre du jour des questions traditionnellement peu visibles comme l'homophobie et la transphobie : conférence-débat sur la PMA au tribunal administratif de Caen, intervention de l'association de lutte contre l'homophobie dans le travail, « l'autre cercle »,



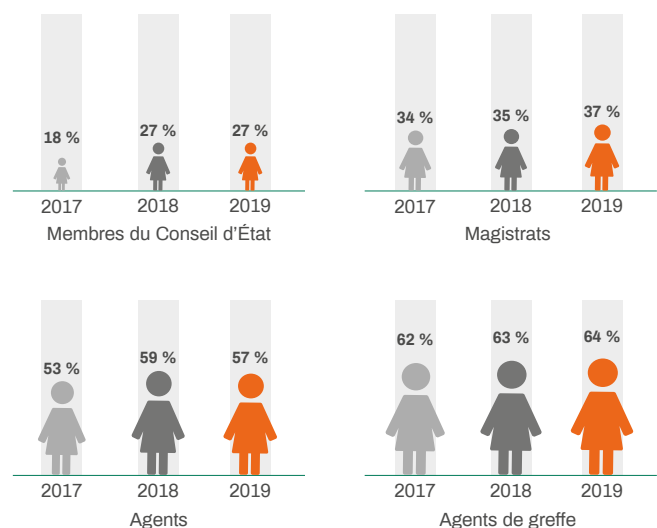
Catherine Bobo, secrétaire générale adjointe du Conseil d'État et déléguée à la diversité, avec quelques membres du « réseau diversité » de la juridiction administrative.

au tribunal administratif de Marseille, qu'ilz « *Êtes-vous à la hauteur de l'arc-en-ciel?* » conçu par le Conseil de l'Europe, relayé sur le site du Conseil d'État, etc.

Autant d'actions qui concourent à déconstruire les stéréotypes et à anticiper les risques de discrimination. Elles commencent à porter leurs fruits : « *Nous avons mis en place des indicateurs et nous suivons de près les statistiques. En matière d'égalité femmes-hommes notamment, nous avons corrigé le tir, de façon que les femmes soient promues à hauteur de ce qu'elles représentent dans les effectifs* », précise Catherine Bobo. Mais l'obtention des labels¹ – pour quatre ans – n'est évidemment pas une fin en soi. « *C'est une reconnaissance, mais ça ne changera rien au travail que nous avons engagé et que nous allons poursuivre dans une démarche d'amélioration continue.* » Au programme pour 2020 : élaborer une charte d'égalité professionnelle ou encore rendre la juridiction administrative plus accessible aux jeunes issus de milieux défavorisés.

1 En février et mars 2020.

Taux de féminisation à la catégorie hiérarchique la plus élevée



Le pari de la jeunesse

Vingt pour cent de l'ensemble des membres du Conseil d'État ont moins de 40 ans et, chaque année, des postes d'auditeurs sont proposés aux élèves sortant de l'École nationale d'administration (ENA). La jeunesse, combinée avec une formation exigeante, est l'un des maillons forts de l'excellence juridique du Conseil d'État. Elle est aussi l'assurance d'une diversité générationnelle essentielle à sa volonté d'innovation et à sa capacité d'accompagner les transformations d'un monde qui change.

Le recrutement des membres du Conseil d'État se fait majoritairement par concours et par le tour extérieur. Quatre à six postes d'auditeurs sont proposés chaque année aux élèves qui achèvent leur scolarité à l'ENA. Ils sont généralement choisis parmi les élèves classés dans les premiers de leur promotion. Formés pendant trois ans aux méthodes de haute technicité juridique du contentieux, à la collégialité de la réflexion et à la qualité du dialogue propre à l'instruction des dossiers soumis au Conseil d'État, les auditeurs deviennent par avancement maîtres des requêtes puis conseillers d'État.

Si l'excellence juridique n'est pas l'apanage des seuls auditeurs – une proportion importante des membres du Conseil d'État recrutés au tour extérieur ou en service extraordinaire sont d'éminents juristes (magistrats administratifs ou judiciaires, universitaires, etc.) –, ces derniers constituent une force vive rompue aux pratiques contentieuses et apportent au Conseil d'État un regard neuf qui stimule sa capacité à innover. Le dialogue intergénérationnel rend en effet la juridiction plus apte à saisir les nouveaux enjeux sociaux liés par exemple au numérique, à la bioéthique ou encore à l'environnement.

Mais les auditeurs sont aussi l'un des éléments fondamentaux de la très grande diversité de profils qui fait la particularité du Conseil d'État. Les formations collégiales mêlent ainsi des personnes de tous âges et d'expériences professionnelles variées : un gage de la qualité des décisions de justice et du bon fonctionnement de l'institution et de sa capacité à se remettre en cause et à rester en prise avec la réalité d'un monde qui change.



Thibault FÉLIX

26 ans, auditeur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux

Choisir le Conseil d'État...

« Être des moteurs du dynamisme de l'institution »

Le fait que le Conseil d'État soit au cœur du jeu institutionnel m'attirait particulièrement. Le positionnement de juge est aussi très intéressant, car on est amené à croiser des intérêts publics et privés s'opposant, mais c'est l'ensemble de ces intérêts qu'on doit comprendre, écouter et prendre en considération, pour finalement trancher. On apprend ainsi à mieux comprendre les différentes visions que peuvent avoir, d'une même politique, l'ensemble des acteurs de la société.

Trouver l'équilibre entre la protection des droits fondamentaux et des intérêts publics souvent légitimes est passionnant... et extrêmement difficile. Mais les modalités de travail au Conseil d'État permettent à la fois de sécuriser le processus de jugement et d'être très bien formés. Les jeunes auditeurs passent d'abord deux ans à la section du contentieux. La diversité de parcours qui compose l'institution et cette façon totalement collégiale de fonctionner et d'écouter toutes les voix – y compris celle d'un jeune de 26 ans peu expérimenté – permettent de progresser et de ne pas être trop impressionné par la difficulté de cette mission. La dimension intergénérationnelle nourrit et donne du relief à la discussion collective, car les jeunes peuvent apporter à l'institution un regard différent sur certaines questions. Mais il est aussi de notre responsabilité d'être des moteurs du dynamisme de l'institution, de sa capacité à innover et de l'évolution de ses méthodes de travail.



Yaël TREILLE

34 ans, auditrice à la 4^e chambre de la section du contentieux
(entrée au Conseil d'État en janvier 2019)

Choisir le Conseil d'État...

« Un des rares milieux professionnels qui valorise autant la jeunesse »

Pourquoi avoir choisi le Conseil d'État ? Plusieurs éléments ont été décisifs : j'avais l'envie d'acquérir une compétence complètement nouvelle, éminemment technique et surtout utile à l'exercice de toutes les politiques publiques. Le droit n'est pas une fin en soi, c'est un outil au service d'une action publique efficace et respectueuse des libertés publiques et individuelles. J'ai le sentiment, en travaillant au Conseil d'État, d'être au plus proche de l'action publique et d'appartenir à une institution qui sert l'intérêt général de façon quotidienne et continue. En tant que jeunes auditeurs, on est à la fois rapidement responsabilisés et très entourés, grâce notamment au système du mentorat. J'ai tout de suite été frappée par la modernité des méthodes de travail fondées sur la liberté et la responsabilité de chacun, sur une très grande écoute et l'égalité de traitement. Je crois que c'est aussi un des rares milieux professionnels qui valorise autant la jeunesse. C'est une tradition, mais cela permet aussi de porter un regard neuf sur les dossiers traités afin d'en saisir au mieux toutes les facettes. Pour autant, ce n'est pas tant l'âge en soi qui me semble important que la diversité des regards, et la jeunesse n'est qu'un des éléments constitutifs de cette diversité.

Un fonctionnement qui s'adapte aux défis contemporains

Au fil des décennies, dans un contexte d'augmentation croissante du contentieux, la justice administrative a su faire évoluer ses méthodes et ses pratiques pour répondre de manière efficiente aux attentes des justiciables, contenir ses délais de jugement, proposer des solutions permettant de gérer dans l'urgence la protection des libertés publiques. Confrontée à de nouveaux défis, la section du contentieux a élaboré son « Projet 2019-2023 », pour fixer le cap des évolutions à venir au service de l'ensemble des justiciables. Entretien avec son président, Jean-Denis Combrexelle.



Jean-Denis COMBREXELLE
Président de la section du contentieux

Quels sont les constats qui ont guidé votre réflexion pour l'évolution du contentieux dans votre projet 2019-2023 ?

Il faut bien mesurer le chemin parcouru. Grâce à l'effort de tous, que ce soit dans les tribunaux ou les cours administratives d'appel et au Conseil d'État, nos délais de jugement sont devenus raisonnables. Par ailleurs, grâce aux procédures de référé, le juge administratif a montré qu'il était capable, non seulement de gérer l'urgence, mais d'utiliser celle-ci pour renforcer, de façon effective, la protection des libertés publiques. Enfin, d'un point de vue jurisprudentiel, le juge administratif a su profondément innover sur son office et ses pouvoirs dans tous les domaines de l'action administrative en intégrant les bouleversements dus à la prégnance des droits internationaux et européens

et de la norme constitutionnelle avec la question prioritaire de constitutionnalité. Depuis la création des cours, à l'initiative de Marceau Long, la juridiction administrative a connu de profonds et bénéfiques changements avec une intensité que peu d'institutions ont connue. Cela ne s'est pas fait tout seul. La réduction des délais de jugement a certes été permise par une augmentation du nombre des magistrats et agents mais aussi par une élévation de la productivité et l'intégration à haute dose de l'informatique et du numérique dans les méthodes de travail. Si Télérecours est un succès salué par tous, c'est notamment grâce au travail des agents des greffes. Si nous sommes parvenus à passer à une rédaction de nos décisions en style direct, plus claire et plus intelligible, c'est grâce à la capacité de changement et à la volonté des membres de la juridiction administrative. N'oublions jamais que derrière des transformations profondes, il y a d'abord des femmes et des hommes qui, dans leur travail quotidien, les mettent en œuvre. Nous pouvons être fiers du chemin parcouru.

Les administrations connaissent, comme d'ailleurs les entreprises dans le secteur privé, de profondes transformations. Le juge administratif doit évoluer en même temps que les administrations qu'il contrôle.

Ainsi pour inciter les opérateurs privés à faire évoluer leurs comportements, les services vont de moins en moins perdre leur temps à écrire la bonne vieille circulaire longue et souvent difficilement compréhensible. Des labels, des sites, des index vont éclore qui, conjugués avec le « *Name and Shame* », vont être d'une redoutable efficacité. Quel va être le contrôle du juge sur ces dispositifs de droit souple ?

De même, l'intelligence artificielle entre dans la réalité de l'action administrative. Les algorithmes peuvent être inadaptés, voire discriminatoires, parfois même à l'insu des services qui les ont initiés. Que va faire le juge, comment détectera-t-on la discrimination lorsqu'un logiciel en sera à l'origine ?

Par ailleurs, comme le montre le Conseil d'État dans ses rapports et études, il faut, dans une société de plus en plus complexe et diverse, expérimenter, évaluer, associer

les parties prenantes, écouter, dialoguer. Les process deviennent de plus en plus sophistiqués et font intervenir une multiplicité d'acteurs.

L'administration change, les requérants aussi. Le juge administratif devient *nolens volens* un arbitre en matière de politique de l'environnement, de politique pénitentiaire, de politique de l'immigration, de politique des États vis-à-vis des GAFAs, de bioéthique, de santé, etc.

Quel défi majeur devra relever la section du contentieux au cours des prochaines années ?

Il faudra, à mon sens, répondre à un besoin de services publics de plus en plus grand – la période de crise sanitaire que nous avons traversée en est la parfaite illustration – et à un besoin de justice. Le juge administratif est au centre de ces deux demandes qui vont croissant. Il faut s'y préparer. Dans cette perspective, tout ne résulte pas nécessairement de jurisprudences ou de décisions spectaculaires. C'est un défi collectif qui implique tant les membres et les agents de la juridiction administrative que nos « compagnons de route » que sont bien sûr les avocats mais aussi l'université et plus largement le monde du droit.

Comment ce projet se propose-t-il de renforcer l'efficacité et l'adaptation de la section ?

Figure au rang des leviers d'action l'amélioration de la « gouvernance ». Ce terme peut apparaître décalé appliqué à la section du contentieux. Mais si la section est d'abord et avant tout une juridiction où s'imposent le délibéré et la recherche de la qualité de la décision, elle est aussi un service au sein duquel se posent des questions d'organisation, de ressources humaines, de gestion de milliers de dossiers, de logiciels. La qualité de nos décisions juridictionnelles dépend en partie de la bonne organisation matérielle du service. Ensuite, les relations entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont une priorité : il nous reste des marges de progrès en matière de formation et d'informations communes, d'échanges sur nos modes de fonctionnement, de relations entre membres et greffes... S'agissant des méthodes de travail, une numérisation plus grande dans la gestion des dossiers à tous les stades de l'instruction et du jugement avec les premières utilisations de l'intelligence artificielle sont une autre priorité. Le développement de l'oralité constitue un autre axe. Enfin, il faut accentuer notre ouverture, à l'université bien sûr, mais aussi aux acteurs de la vie civile pour nourrir nos réflexions sur les évolutions futures y compris en matière jurisprudentielle.



Comment voyez-vous la section du contentieux dans quinze ans ?

Fixer l'horizon à quinze ans n'est pas une mauvaise méthode, ce n'est ni trop près, cela laisse une place suffisante à la liberté et à l'imagination, ce n'est ni trop loin, car cela contraint de prendre en compte la réalité d'aujourd'hui. Ce n'est pas nécessairement au président de la section du contentieux d'imaginer la section dans quinze ans, il peut bien sûr avoir des intuitions et des volontés. Je viens d'en faire part. Mais il faut des regards neufs, des regards de jeunes membres, mais pas uniquement. Il faut aussi des regards de membres expérimentés ayant eu des responsabilités diverses à l'extérieur de la maison parfois bien éloignées du contentieux. C'est à eux d'avoir cette vision du futur et c'est à certains d'entre eux que j'ai demandé d'initier une réflexion sur « une évolution de palais ». Ce n'est que le début. Il faut poursuivre cette démarche. Ma seule certitude est que la section du contentieux dans quinze ans sera un endroit, riche de son passé, où les membres et agents auront le regard résolument tourné vers les défis du futur. Or, de la bioéthique à la régulation économique, de l'environnement à la construction d'un nouveau droit des relations professionnelles, du besoin d'individualisation à l'extra-territorialité des grands groupes, de la demande de structures publiques à la contestation permanente de leur légitimité parfois invoquées par les mêmes personnes, les défis seront immenses et la juridiction devra prouver sa capacité non seulement à les régler mais surtout à trouver des solutions pertinentes.

Le Kiosque du Conseil d'État



Le site internet du Conseil d'État, c'est 12 000 pages de contenu, 250 000 visites par mois et 9 millions de pages vues par an.
www.conseil-etat.fr/



La base de données ConsiliaWeb permet l'accès à une sélection de plus de 4 500 références d'avis rendus par les formations consultatives du Conseil d'État.
www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/consiliaweb



Comme nos 156 000 abonnés, retrouvez-nous sur Twitter pour suivre l'actualité du Conseil d'État.
[@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)



La Lettre de la justice administrative compte plus de 17 000 abonnés. Inscrivez-vous à notre newsletter pour recevoir les actualités du Conseil d'État et des juridictions administratives.
www.conseil-etat.fr/actualites/lettre-de-la-justice-administrative



Avec plus de 270 000 décisions ou analyses du Conseil d'État, du Tribunal des conflits et des cours administratives d'appel, ArianeWeb est la base de référence de la jurisprudence.
www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/arianeweb



Le Conseil d'État publie régulièrement des études et des rapports sur des questions d'actualité. Retrouvez toutes nos publications depuis 1998 sur notre site.
www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes



Carrefour des idées, le Conseil d'État reçoit régulièrement les acteurs de la société civile (juristes, avocats, enseignants-chercheurs, économistes, associations) pour évoquer l'évolution du droit et de la vie publique de notre pays.
www.conseil-etat.fr/actualites/colloques-seminaires-et-conferences

